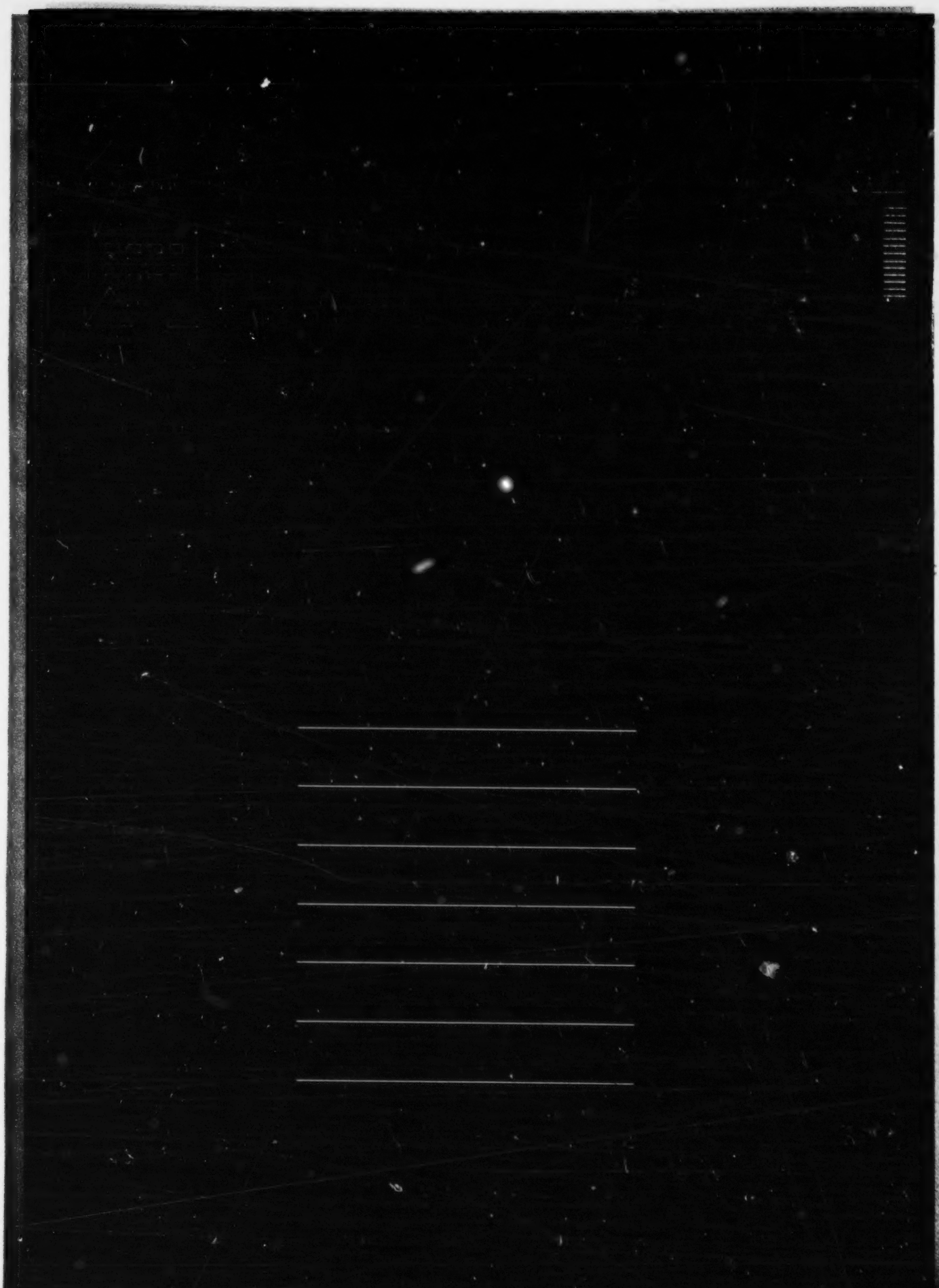


86-06334/

POUR FAIRE LE POINT

AVANT-PROPOS

La Commission tient à remercier les personnes suivantes

LES CONSULTANTS
Serge Belley
Jean Buron
Richard Carter
Pierre Fréchette
Lionel Harvey
Marie-Andrée Jobidon
Aline Lebel
Renée Malo

De plus, la Commission tient à remercier certains ministères du gouvernement du Québec, notamment les Affaires municipales, le Bureau de la statistique du Québec et l'Office de planification et de développement du Québec.

La Commission tient à remercier également le personnel

Gabriel Clairet, conseiller
Denise Denis
Henriette Hamel
Jean-Guy Lachance, conseiller
Danny Monfette
Lise Parrot

Révision et édition
Pierre R. Chantelois
Gilles Lehouillier

GRAPHISME ET PHOTOGRAVURE
Studio Treize inc., Québec

TYPOGRAPHIE
Compelec inc.

IMPRESSION
Les impressions Piche inc.

Dépôt légal — premier trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-12911-3

Le Commission d'étude sur la Ville de Québec a été créée le 10 juillet 1985.

Ainsi, le gouvernement du Québec donnait suite à la demande de la Ville de Québec, formulée quelques mois plus tôt dans son document « Québec Capitale, la place qui lui revient », qui proposait la formation d'une commission pour « étudier le statut, les frontières, l'aménagement et le financement de la Capitale ».

Le décret du gouvernement du Québec confie à la Commission le mandat d'analyser les problèmes de la Ville de Québec sous les aspects institutionnel, législatif, structurel, économique, financier et administratif. La Commission doit également proposer au Gouvernement une politique d'ensemble relative au rôle de la Ville de Québec comme capitale et pôle régional.

Après une première série de rencontres avec des intervenants du milieu, la Commission faisait part, en septembre, de sa décision de déposer avant les audiences publiques un document sur l'état de la situation. C'est ce portrait descriptif des divers aspects de la vie économique, administrative et financière de la Ville de Québec et de son agglomération que la Commission porte à l'attention du public.

Le document comprend trois parties. Il situe d'abord la population, le territoire et l'économie de la Ville de Québec et de sa région immédiate, avant de traiter en deuxième partie, des relations institutionnelles de la Ville de Québec avec le Gouvernement et de l'évolution de la Communauté urbaine de Québec. La gestion et les finances sont ensuite analysées sur diverses périodes et comparées à celles d'autres villes-centres et d'autres groupes de municipalités importantes.

En déposant ce document sur l'état de la situation avant la tenue des audiences publiques, la Commission veut susciter une réflexion commune sur les problèmes et la recherche des solutions avantageuses pour l'avenir de la Ville et de la région.

La Commission d'étude sur la Ville de Québec

Jean-Louis Lapointe,
PRÉSIDENT

Denis Vaugeois,
COMMISSAIRE

Jean-Guy Bouthot,
COMMISSAIRE

Gaston Ouellet,
SECRÉTAIRE

Région métropolitaine de Québec
1981

Source: Communauté urbaine de Québec, 1985.

Table des matières

Avant-propos

UN PEU D'HISTOIRE 6-9

Naissance d'une ville... Québec; une période de croissance; Québec... jusqu'à nos jours.

Le milieu

LA POPULATION 12-19

Évolution de la population; la Communauté urbaine et la région métropolitaine; bilan démographique; vieillissement de la population; réduction de la taille des ménages.

LE TERRITOIRE 20-25

L'occupation du sol; la région métropolitaine de Québec, la Communauté urbaine de Québec, la Ville de Québec; le marché du logement et le potentiel de développement.

L'ÉCONOMIE 26-41

Principaux indicateurs de la région métropolitaine de Québec; principaux indicateurs de la Ville de Québec; structure et évolution des secteurs d'activités économiques; structure et évolution de l'industrie manufacturière.

Les institutions

LE STATUT DE CAPITALE 44-47

Peu de pouvoirs spécifiques; 1941: la Loi sur l'aménagement et l'embellisement de Québec; 1961: Loi sur l'aménagement et l'embellissement de la région de la Capitale du Québec; 1969: la Communauté urbaine de Québec; 1978: un projet de société d'aménagement de la capitale; des préoccupations de développement; les autres capitales au Canada; quelques cas particuliers; aucun modèle ne s'impose.

LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE QUÉBEC 48-49

Une administration régionale; les remises en question; la période de transition; la période de réorganisation; et l'avenir?

Les finances et la gestion

LES DÉPENSES 52-57

Évolution de 1961 à 1984; la période de 1978 à 1984; le niveau comparatif des dépenses; les dépenses per capita; les dépenses par logement; les dépenses par 100 $ d'évaluation.

LES REVENUS 58-69

L'évolution des revenus de 1978 à 1984; les incidences de la réforme; le poids relatif des taxes foncières générales; les taxes de services; la taxe d'affaires; les compensations qui tiennent lieu de taxes; l'évaluation foncière; la base de la taxation municipale.

LES SERVICES MUNICIPAUX 70-75

Les effectifs et la masse salariale; la sécurité publique; les services relatifs au transport; l'hygiène du milieu; les loisirs et la culture; le financement et la dette; la quote-part de Québec à la Communauté urbaine de Québec.

UNE VILLE-CENTRE, UNE CAPITALE 76-79

Exploitation de la ville-centre; le revenu moyen des ménages; l'indice de richesse foncière; les dépenses particulières.

Conclusion

Un peu d'histoire

La Ville de Québec, déjà célèbre, vient d'être reconnue ville historique par l'Unesco. Dorénavant, son nom figurera au registre du patrimoine mondial, aux côtés de Jérusalem, du Vatican, de Cracovie et d'autres cités qui ont marqué l'histoire.

Québec fut la capitale de la Nouvelle-France. Plus tard, elle devint la capitale de l'Amérique du Nord britannique. En 1841, au moment où l'Acte d'union réunit le Bas et le Haut-Canada, Québec cesse d'être une capitale, pour un temps cependant.

Le nouveau régime politique ne prévoyait qu'un seul Parlement dont le siège serait d'abord à Kingston (1841-1843), puis à Montréal (1844-1849). Par la suite, la capitale sera alternativement à Toronto (1850-1851, 1856) et à Québec (1852-1855, 1857-1865). En fait, aucune entente n'est possible sur le site d'une nouvelle capitale pour les Canadas-Unis. Québec a l'avantage de la tradition et de l'histoire, mais elle est beaucoup moins accessible. Alors qu'un bon réseau ferroviaire relie Toronto au reste de l'Amérique britannique, le premier chemin de fer canadien, le Grand Tronc, empruntait la rive sud par Richmond pour relier les Canadas aux Maritimes. La première gare de Québec se trouva ainsi à Lévis.

Le gouvernement MacDonald-Taché n'ose choisir entre Québec et Toronto. Invitée à trancher la question, la reine Victoria opte, le 31 décembre 1857, pour Ottawa. Mais il fallait du temps pour construire et aménager les lieux. Québec, devenue « la vieille capitale » continue donc d'héberger le Parlement jusqu'au 22 novembre 1865.

Entre-temps, le climat politique évolue. En 1864, trente-trois représentants des diverses colonies de l'Amérique britannique s'entendent en principe sur un projet de fédération. Quatre provinces se fédéreront en 1867, ce qui donne naissance à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Chaque province aura son parlement. Québec devient tout naturellement la capitale de la nouvelle Province de Québec.

NAISSANCE D'UNE VILLE... QUÉBEC

La Ville de Québec obtient sa première charte en 1833 et une seconde en 1840 en même temps que se met en place l'Union des deux Canadas.

Fertile en émotions politiques, cette époque l'est aussi sur le plan humain. En effet, Québec connait de très graves incendies et de terribles épidémies.

Pour des raisons d'hygiène et pour mieux combattre les incendies, les autorités municipales décident de construire un réseau d'aqueduc qui sera la principale entreprise de Québec au 19e siècle. Le nouveau réseau est inauguré en 1854. Il est par la suite sans cesse allongé. La santé publique s'améliore mais les incendies restent dévastateurs. La Ville de Québec multiplie les interventions pour éliminer les risques de conflagration. En 1861, plus de la moitié des quelque 8 000 maisons sont construites en bois. De nouveaux règlements de construction, dont l'obligation de construire les habitations en briques, sont adoptés.

Les travaux de construction du réseau d'aqueduc ont gravement affecté l'état des rues. La ville en profite pour entreprendre d'importants travaux de voirie qui entrainent de nombreuses expropriations. La qualité de vie du milieu s'améliore avec l'apparition d'autres services, tels l'éclairage au gaz, la cueillette des déchets et les débuts du transport en commun.

Les dépenses de la ville s'accroissent rapidement de 1850 à 1860. Les sources de revenus sont traditionnellement les « cotisations foncières », les revenus des marchés, la taxe de ramonage et les divers permis. Les autorités ajoutent des taxes spéciales sur les services d'aqueduc et d'égoûts. Elles ne suffisent pas à améliorer la situation financière de la ville. Celle-ci décide, en 1853, que ses emprunts ne peuvent dépasser plus de cinq fois les revenus annuels.

Mais comme on entre dans une période économique difficile, la Ville de Québec maintient ses grands travaux pour créer des emplois. En 1860, elle constate avec inquiétude que sa dette s'est multipliée par trois en huit ans exactement.

Le niveau élevé de taxation ainsi que les nouvelles exigences de construction domiciliaire chassent plusieurs citoyens de la ville qui décident de se reconstruire en dehors des limites de la municipalité.

Au moment où la Ville de Québec est aux prises avec des problèmes financiers importants, une série d'évènements se produisent et affectent lourdement son développement.

L'établissement de la nouvelle capitale à Ottawa signifie le déménagement de 3 000 personnes. Cette hémorragie est suivie en 1871 du départ des troupes de la garnison britannique, soit quelque 3 000 militaires. Pour une ville qui comptait alors moins de 60 000 habitants, ce double départ est lourd de conséquences.

En plus d'être mal articulée au réseau ferroviaire, la Ville de Québec avait perdu un avantage maritime majeur lors de l'ouverture d'un chenal jusqu'à Montréal en 1850. En même temps, la navigation à vapeur s'impose et sonne le glas des bateaux de bois. De 1860 à 1880, Québec assiste, impuissante, à la fermeture de plusieurs chantiers de construction navale et à une diminution importante de son commerce du bois.

Québec entre vraiment dans une des périodes les plus difficiles de son histoire. Alors que depuis 1833, la population augmente d'environ 45 pour cent à chaque vingt ans, de 1870 à 1890, elle ne progresse que de 5 pour cent. Les entrepreneurs font défaut, les capitaux également. Il existe tout de même un effort pour provoquer un démarrage industriel.

L'ouverture du chemin de fer de la rive nord en 1879 qui relie Québec à Montréal donne un peu d'espoir aux manufacturiers de vêtements et de chaussures. Mais, en même temps, plusieurs petites industries subissent mal la concurrence des produits extérieurs.

Les autorités réagissent de leur mieux. Après avoir favorisé la construction d'un nouveau parlement, elles appuient l'expansion du port. Les superficies en eau profonde doublent et s'érigent d'importants élévateurs à grain et de vastes entrepôts. L'apparition des gros transatlantiques favorisera à nouveau Québec. La Compagnie de chemin de fer Pacifique Canadien consacre la Ville de Québec comme un des maillons de l'étonnante chaine de communication qui encercle le monde. Elle fait construire le Château Frontenac (1893) sur les ruines du Château-Saint-Louis.

UNE PÉRIODE DE CROISSANCE

Sous l'impulsion de Simon-Napoléon Parent, maire de 1894 à 1906, Québec se met à l'heure du « City Beautiful Movement », issu de l'Exposition de Chicago de 1893. Dans la foulée du travail entrepris par un de ses prédécesseurs, François Langelier (1882-1890), le maire Parent fait construire l'Hôtel de Ville (1895-1896), conclut avec l'Institut Canadien une entente pour la création d'une première bibliothèque publique, préside à l'aménagement du magnifique Parc Victoria, s'implique dans la création du Parc des Plaines d'Abraham, devenu en 1908 le Parc des Champs de Bataille, favorise l'apparition des premiers tramways électriques (1897) et amorce le projet de construction du port de Québec. En outre, la Ville soutient financièrement l'expansion du réseau ferroviaire, la construction des élévateurs à grain et l'extension des quais du Bassin Louise.

L'énergie et l'enthousiasme du maire Parent, qui fut également premier ministre du Québec de 1900 à 1905, font craindre un accroissement trop rapide des dépenses municipales. Son successeur, Sir George Garneau, préoccupé par la situation financière de la ville, commande une enquête à des comptables indépendants. Dans son rapport, en 1906, Frank C. Roberton souligne que Québec a une dette per capita deux à trois fois plus élevée que celles de Montréal, Toronto, Hamilton, Ottawa ou London. Le rapport Roberton recommande principalement un mode de vérification des dépenses encourues par les services municipaux.

Le successeur de Sir Georges Garneau, le maire Napoléon Drouin choisit d'exposer au premier ministre Lomer Gouin « la nécessité et l'opportunité d'obtenir le concours du gouvernement provincial pour aider la cité à faire face aux obligations toujours croissantes du service municipal de

Québec » (1910). Il rappelle l'importance sur son territoire de biens fonciers non imposables et cite la générosité du gouvernement fédéral vis-à-vis de sa capitale, Ottawa. Il évoque la faible croissance démographique et une topographie accidentée qui rend l'entretien des rues fort coûteux. Enfin, rappelle-t-il, « tant comme capitale (...) que comme point d'arrivée des bateaux transatlantiques et comme centre d'attraction pour les souvenirs historiques qui s'y rattachent, [la cité de Québec] est constamment appelée à faire des dépenses considérables pour exercer l'hospitalité ».

Le territoire de la ville qui ne s'était guère modifié de 1833 jusqu'à l'annexion de Saint-Sauveur en 1889 s'agrandit avec les annexions de Saint-Malo en 1907, de Limoilou en 1909 et de Montcalm en 1913. De 1889 à 1914, le territoire de la ville se multiplie par cinq et se maintient ainsi pendant plus d'un demi-siècle. La population passe, de 1901 à 1941, de 68 840 à 150 752 habitants. Le visage de la ville change passablement avec l'arrivée du manège militaire (1888), des magasins le Syndicat, Paquet et Laliberté, de la gare du Palais (1915), du musée des Plaines (1933), de l'édifice Price (1930) et du Bureau de poste de la Basse-Ville (1938).

Sur le plan économique, cette période qui englobe les deux grandes guerres mondiales permet la consolidation d'une structure industrielle surtout concentrée dans les secteurs mous. Par ailleurs, l'usine de l'Anglo Pulp voit le jour en 1927. Construite au coût de vingt millions, cette usine de pâtes et papier devait employer environ 1 000 personnes. Alimentée en électricité par une nouvelle installation de la compagnie Shawinigan, l'Anglo Pulp donne un élan exceptionnel à Québec, principalement à Limoilou.

La situation de Québec parait encourageante lorsqu'éclate la crise économique de 1929. Le chômage est considérable et l'administration municipale ne manque pas d'être mise en cause. La campagne électorale de 1934 porte sur la situation financière de la Capitale. Ernest Grégoire, universitaire spécialisé en droit et en comptabilité, triomphe en dénonçant la spéculation et en promettant une saine administration. Une première enquête est commandée à la Commission municipale.

Réélu en 1936, le maire Grégoire demande aux comptables L.P. Morin, L. Côté et G. Marceau un examen approfondi de la situation financière de la ville. À trente ans d'intervalle, le rapport Morin renoue avec les conclusions de Roberton. La dette atteint des proportions troublantes. Les experts concluent à la nécessité d'une vérification interne, d'un meilleur contrôle et d'un personnel plus compétent.

La deuxième guerre mondiale influencera profondément l'économie de la Ville de Québec. De 1939 à 1943, l'augmentation relative de l'indice général de l'emploi a même atteint 220 pour cent. En fait, l'impact avait surtout porté sur la production d'explosifs et sur la construction maritime. Dès 1945, Québec retrouve son économie d'avant-guerre et ses 10 000 chômeurs.

Dans une conférence prononcée devant la Chambre de Commerce en 1946, l'économiste Maurice Lamontagne soulignait « le manque d'organisation du marché financier, la peur du risque, l'inclination beaucoup plus naturelle pour la routine que pour l'innovation. »

Dominée par les services professionnels et publics de même que par les industries de biens de consommation non durables, la structure économique de Québec offrait peut-être l'avantage d'être plus stable et d'être moins vulnérable à la conjoncture, mais sa production industrielle, souligne Maurice Lamontagne, n'était pas adaptée aux besoins de la population, sa fonction était devenue surtout commerciale, « son rôle consistait à servir d'intermédiaire ».

QUÉBEC... JUSQU'À NOS JOURS

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les villes centrales, à l'exemple de la Ville de Québec, vivent le début du phénomène de la désurbanisation caractérisée par la croissance spectaculaire des municipalités de banlieue et le déclin de leur centre-ville. Les conséquences de ce déséquilibre spatial sont une forte consommation d'espace, des coûts parfois considérables d'équipements publics, l'existence de nombreux espaces vacants viabilisés, une certaine détérioration de la qualité de vie et une dévitalisation du tissu urbain dans le centre-ville de l'agglomération.

Dans la région de Québec, l'expansion de la banlieue est beaucoup plus rapide que dans la plupart des autres régions du Québec. L'étalement urbain sur le territoire crée une pression nouvelle sur la Ville de Québec. Les vieux quartiers perdent leur population à un rythme étonnant et la valeur foncière des immeubles est en chute libre. La Ville réagit en proposant l'annexion de quatre municipalités qui multiplient alors sa superficie par quatre et hausse sa population de seulement six pour cent.

Ainsi, de 1970 à 1973, la Ville de Québec entreprend un important mouvement d'annexions. Ce mouvement était en quelque sorte une réponse à l'inquiétude qui gagnait particulièrement les milieux d'affaires. En mai 1969, les corps intermédiaires de Québec, dans un mémoire portant sur la « situation fiscale et financière de la Ville de Québec », font état d'une douzaine de signes « économiquement alarmants ». Parmi les principaux, il faut souligner la fuite des commerçants, la diminution de la main-d'oeuvre industrielle, la baisse du salaire moyen hebdomadaire, l'exode des mieux-nantis remplacés par des économiquement faibles — « une collectivité chaque année moins nombreuse et moins riche » —, le vieillissement des immeubles et des biens fonciers non imposables de l'ordre de 35 pour cent. Une telle situation plaçait la Ville de Québec au premier rang des grandes villes canadiennes quant au fardeau de l'impôt foncier sur la propriété en général et sur les résidences unifamiliales et au deuxième rang quant au fardeau de la taxe d'affaires. Enfin, le mémoire ne manquait pas de présenter une ville « surinfrastructurée et suréquipée pour ses 165 000 habitants ».

La croissance rapide de la Fonction publique provoque la mise en place d'une véritable industrie gouvernementale dans la capitale. Si le lieu de travail s'y trouve pour des dizaines de milliers de personnes, le lieu de résidence est le plus souvent en banlieue.

Le gouvernement aménage à grands frais la colline parlementaire où surgissent les uns après les autres les édifices administratifs. Un nouveau réseau routier métropolitain se met en place. Il pénètre jusqu'au coeur de la ville et s'articule au boulevard Saint-Cyrille. « La ville de Québec, un des plus précieux héritages urbains du continent, a été défigurée sans susciter l'indignation généralisée », noteront en 1978 les auteurs du Livre Blanc sur le développement culturel.

Au début des années 1970, la Ville de Québec confirme sa volonté « d'entreprendre la densification immédiate du territoire déjà urbanisé en favorisant la mise en valeur des espaces vacants ou sous-utilisés ». Les autorités entendent « revitaliser la fonction commerciale et le marché immobilier ».

Peu à peu, on entreprend de construire et de recycler. C'est ainsi qu'au tournant des années 1980, on sauvera in extremis le Couvent du Bon-Pasteur et l'ensemble du Jeffery Hale. Les quartiers Montcalm et Saint-Jean Baptiste revivent. Le mouvement de conservation, de restauration et de recyclage s'étend aux autres quartiers. Les autorités municipales misent notamment sur le mail Saint-Roch, la Bibliothèque centrale, le Palais de Justice, le musée de la Civilisation et la gare du palais. Le réaménagement des berges de la rivière Saint-Charles permet de nouveaux développements domiciliaires à l'intérieur du tissu urbain.

Des efforts certains ont été faits pour planifier et organiser le développement. La ville a investi dans des projets majeurs et mené avec succès des opérations de revitalisation urbaine. Pourtant, la situation d'ensemble reste difficile et ce document veut en rendre compte.

POUR FAIRE
LE POINT

LE MILIEU

La population

Comme l'ont connu la majorité des villes-centres, la Ville de Québec a vécu un déclin démographique qui a touché ses anciens quartiers. Ce dépeuplement s'est manifesté sur une longue période et s'est caractérisé entre autres par le vieillissement de sa population.

Pour sa part, la Communauté urbaine de Québec a vu le rythme de croissance de sa population ralentir au profit des municipalités de la rive sud et de celles contiguës à son territoire.

Ce chapitre traite des tendances qui ont eu une influence déterminante sur l'évolution de la population de la ville et de la région métropolitaine.[1] Toutefois, les données sur l'évolution de la population active seront présentées lors de l'analyse de la situation économique.

Sans les annexions de Les Saules (1970), Duberger (1970), Neufchâtel (1971) et Charlesbourg-ouest (1973), la Ville de Québec aurait connu une baisse de population de 27,6 pour cent.

Au cours de la même période, la répartition de la population sur le territoire de la Ville de Québec a été profondément modifiée. La population du centre-ville est passée de 50 648 en 1951 à 20 913 en 1981. Pendant ce temps, la population des nouveaux quartiers augmentait de 45 151 personnes.

Tableau 1
Évolution des populations

	1951	1956	1961	1966	1971	1976	1981	1951-1981 %
Ville de Québec[1]	**164 016**	**170 703**	**171 979**	**166 984**	**154 593**	**133 678**	**118 787**	**–27,6**
CUQ	250 106	285 057	328 131	380 892	419 785	445 355	455 316	**82**
Ensemble du Québec	4 055 681	4 628 378	5 259 211	5 780 845	6 027 765	6 234 445	6 438 400	**59**

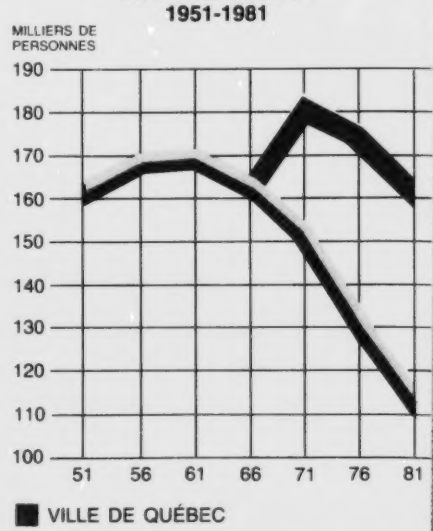
[1] La population de la Ville de Québec sans les annexions intervenues entre 1970 et 1973

Sources: Statistique Canada et compilations de la Commission d'étude sur la ville de Québec, 1985

ÉVOLUTION DE LA POPULATION

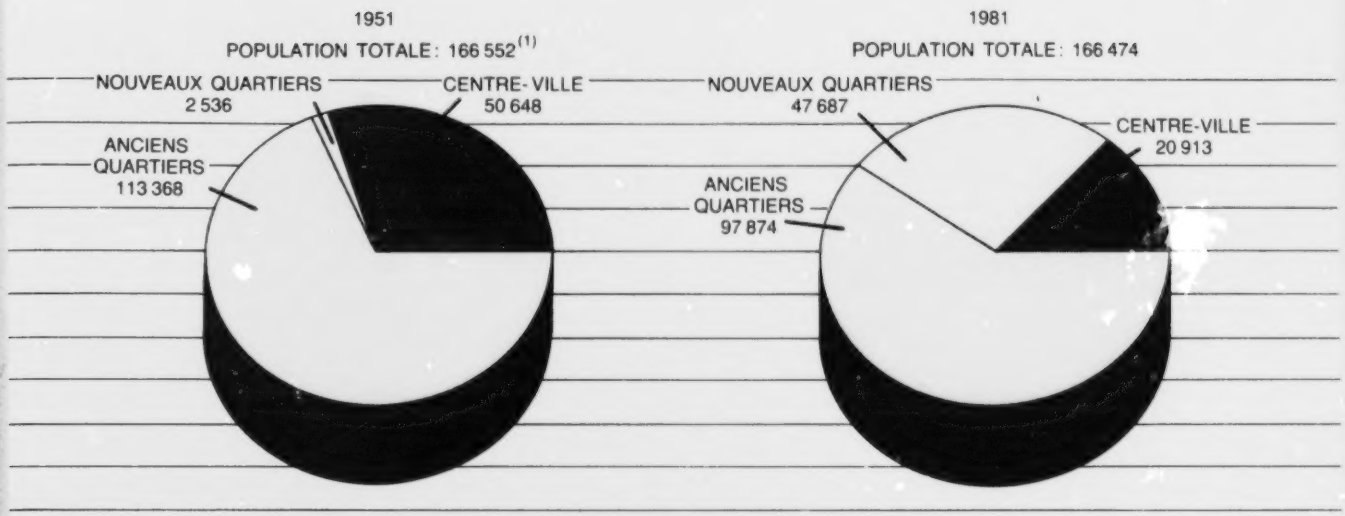
Au cours de la période de 1951 à 1981, la population de la Ville de Québec a augmenté de 1,5 pour cent, celle du territoire couvert par la Communauté urbaine de Québec de 82 pour cent et celle de l'ensemble du Québec de 59 pour cent.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION
VILLE DE QUÉBEC
1951-1981



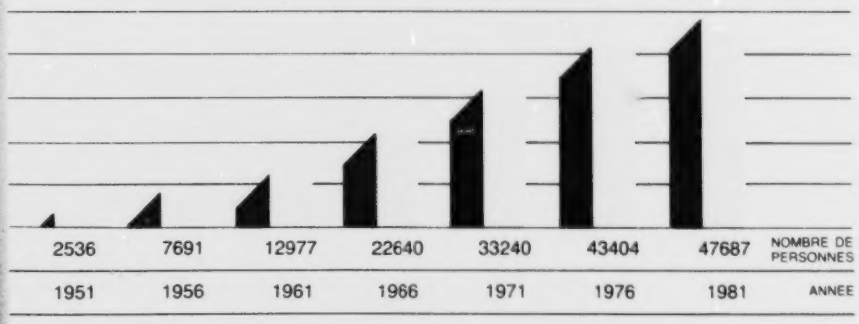
[1] Pour une définition de la région métropolitaine, voir le tableau 2.

RÉPARTITION PAR QUARTIER DE LA POPULATION SUR LE TERRITOIRE ACTUEL DE LA VILLE DE QUÉBEC 1951-1981



Anciens quartiers: Montcalm, Saint-Sauveur et Limoilou
Nouveaux quartiers: Les Saules, Duberger, Neufchâtel et Charlesbourg-ouest
Centre-ville: Champlain, Saint-Jean Baptiste et Saint-Roch
(1) Selon la superficie de 1981
Sources: Statistique Canada et compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, 1985.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION DES NOUVEAUX QUARTIERS VILLE DE QUÉBEC 1951-1981



Le déclin démographique du centre-ville est encore plus saisissant si on tient compte de la progression importante de la population de la région métropolitaine. Alors que la baisse de population est considérable au coeur de la région, la croissance se déplace toujours plus loin en périphérie. Celle-ci profite non seulement des mouvements migratoires à l'intérieur de la région métropolitaine mais également des nouveaux arrivants.

de la population de la région, grâce notamment à la progression de villes comme Sainte-Foy et Charlesbourg.

À partir de 1971, la situation cependant change puisque des villes comme Sainte-Foy, Sillery, Lévis et Lauzon connaissent un ralentissement démographique tandis que des municipalités comme Saint-Jean Chrysostome, Saint-Nicolas, Saint-Rédempteur, Bernières et Saint-Étienne font des bonds étonnants.

Tableau 2
Évolution de la population de la région métropolitaine de Québec

	1951	1956	1961	1966	1971	1976	1981	1951-1981 %
CUQ	250 106	285 057	328 131	380 892	419 785	445 355	455 316	**82**
Rive nord	12 221	14 475	18 421	18 274	20 657	23 088	28 714	**135**
Rive sud	42 267	45 421	50 290	56 578	60 923	73 715	92 045	**118**
Région métropolitaine	304 594	344 953	396 842	455 744	501 365	542 158	576 075	**89**

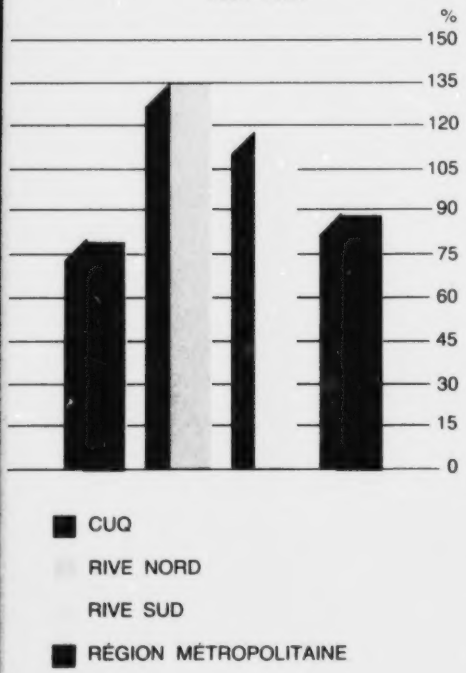
CUQ: Québec, Charlesbourg, Sainte-Foy, Beauport, Loretteville, Ancienne-Lorette, Sillery, Val-Bélair, Vanier, Cap-Rouge, Saint-Augustin-de-Desmaures, Lac Saint-Charles, Saint-Émile.

Rive nord: Lac Delage, Saint-Dustan-du-Lac-Beauport, Stoneham-et-Tewkesbury, Saint-Gabriel-de-Valcartier, Saint-Gabriel-ouest, Shannon, Sainte-Brigitte-de-Laval, Sainte-Pétronille, Saint-Pierre, l'Ange-Gardien, Saint-Jean-de-Boischâtel, Château-Richer, Lorette (réserve indienne).

Rive sud: Lauzon, Lévis, Saint-David, Saint-Joseph-de-la-Pointe-de-Lévy, Saint-Louis-de-Pintendre, Saint-Romuald-d'Etchemin, Charny, Saint-Jean-Chrysostome, Saint-Nicolas, Saint-Rédempteur, Saint-Lambert-de-Lauzon, Bernières, Saint-Étienne, Sainte-Hélène-de-Breakeyville, Saint-Étienne-de-Beaumont

Sources: Statistique Canada et compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, 1985.

COMPARAISON EN POURCENTAGE DE L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC 1951-1981



LA COMMUNAUTÉ URBAINE ET LA RÉGION MÉTROPOLITAINE[1]

De 1951 à 1981, les treize municipalités de la rive-nord, périphériques à la Communauté urbaine de Québec, et les quinze municipalités de la rive-sud ont respectivement connu des accroissements de population de 16 493 et de 49 778 personnes. Pour sa part, le territoire de la Communauté urbaine, de 1956 à 1966, a absorbé 75 pour cent de l'accroissement

[1] Pour une définition de la région métropolitaine, voir le tableau 2.

En comparaison avec d'autres villes-centres importantes, la Ville de Québec est celle dont le rapport entre sa population et celle de sa communauté urbaine est le plus faible après la ville de Hull. Le poids relatif de la Ville de Québec baisse constamment de même que celui de la Communauté urbaine par rapport à l'ensemble de la région. En effet, la population de la Communauté urbaine constituait 84 pour cent de la population de la région métropolitaine en 1971 et 79 pour cent en 1981.

AUGMENTATION ANNUELLE MOYENNE DU NOMBRE D'HABITANTS DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC 1951-1984(1)

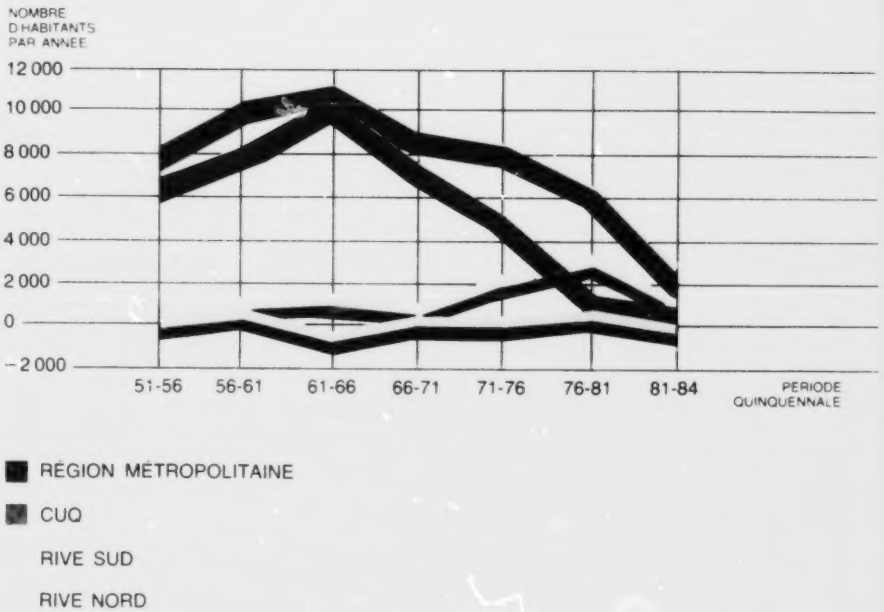


Tableau 3
Évolution de la population des villes-centres en comparaison avec leur communauté urbaine ou leur région métropolitaine 1961-1981

	1961	1971	1981	1961-1981 %	Poids de la ville-centre 1961 %	1981 %
Ville de Montréal	1 263 694	1 218 120	980 355	– 22.4	72.3	55.6
CUM	1 747 696	1 959 143	1 760 140	0.007		
Ville de Hull	56 929	63 580	56 225	– 0.01	45.9	29.8
CRO	124 017	161 512	189 005	52.4		
Sherbrooke	66 579	80 736	74 075	11.2	84.4	65.5
Sherbrooke Metro	79 178	99 270	113 085	42.8		
Trois-Rivières	53 477	55 869	50 465	– 5.6	59.4	45.2
Trois-Rivières Metro	90 076	103 703	111 450	23.7		

Sources: Statistique Canada et ministère des Affaires municipales, données démographiques agglomérées du Québec 1961-1979

Le tableau sur les mouvements migratoires de la Communauté urbaine révèle d'ailleurs un bilan négatif pour la Communauté urbaine de Québec au cours de la période de 1976 à 1981. Ce déficit est uniquement attribuable aux mouvements de population à l'intérieur de la région métropolitaine. La perte est de 4 600 personnes au profit des municipalités de la rive sud et de 3 120 au profit de la rive nord.

Tableau 4
Mouvements migratoires de la Communauté urbaine de Québec[1] 1976-1981

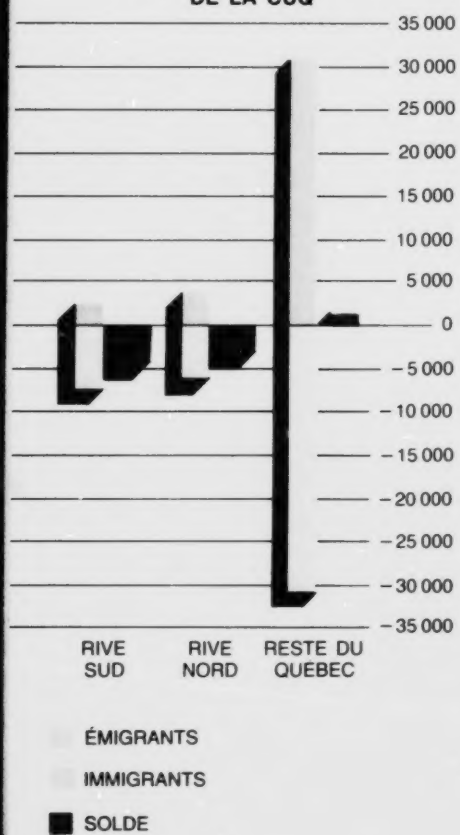
La CUQ et	Émigrants Nombre	Émigrants %	Immigrants Nombre	Immigrants %	Solde
les municipalités de la rive sud	7 380	(16,2)	2 780	(7,3)	– 4 600
les municipalités de la rive nord	6 650	(14,6)	3 530	(9,2)	– 3 120
le reste du Québec	31 530	(69,2)	31 815	(83,5)	320
Total	45 560	(100,0)	38 125	(100,0)	– 7 435[2]

(1) La CUQ est définie selon la division de recensement de Québec; la rive sud selon la division de recensement de Lévis et la rive nord selon les divisions de recensement de Portneuf, Montmorency 1 et 2.

(2) Cette donnée exclut les migrations inter-provinciales et internationales

Sources: Statistique Canada (1983) et compilations de données non publiées du Bureau de la statistique du Québec

MOUVEMENTS MIGRATOIRES DE LA CUQ



BILAN DÉMOGRAPHIQUE

L'évolution démographique de la Ville de Québec est loin d'être unique. L'Amérique du Nord, pour ne parler que de cette partie du monde, connaît, depuis 25 ans, une baisse de l'indice de fécondité. Elle est de 48 pour cent pour les États-Unis, de 57 pour cent pour le Canada et de 62 pour cent pour le Québec. Dans ce dernier cas, le nombre moyen d'enfants par femme est passé de 3,76 en 1960 à 1,52 en 1982.

Avant 1976, il est difficile d'évaluer avec précision ces arrivées et ces départs. Les données disponibles permettent tout au plus de procéder à des estimations de la perte subie par la Ville de Québec.

Il est intéressant de comparer le bilan démographique de la Ville de Québec avec les autres composantes de la région métropolitaine de Québec. Les données confirment la baisse du poids relatif de la Communauté urbaine par rapport à l'ensemble de la région.

Tableau 5
Bilan démographique de la ville de Québec
1951-1981

	1951-1956	1956-1961	1961-1966	1966-1971	1971-1976	1976-1981
naissances	21 735	21 797	18 854	15 153	12 579	10 027
décès	8 065	7 883	8 279	8 441	8 683	8 282
accroissement naturel[1]	13 670	13 914	10 575	6 712	3 896	1 745
solde migratoire[2]	−1 828	−7 357	−5 902	−8 503	−14 647	−12 353
accroissement total	11 842	6 557	4 673	−1 791	−10 751	−10 608

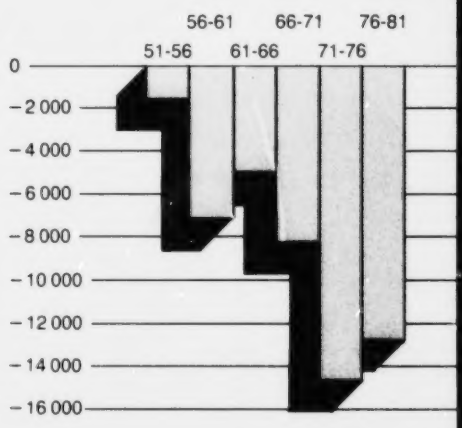
(1) les naissances moins les décès
(2) l'accroissement total moins l'accroissement naturel
Sources: Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, 1985

L'accroissement naturel ne parvient plus à compenser le déficit migratoire encouru depuis la période 1966 à 1971. Dans l'hypothèse où l'évolution des naissances maintiendrait sa tendance actuelle, seul un solde migratoire plus positif pourrait freiner le déclin démographique de la Ville de Québec.

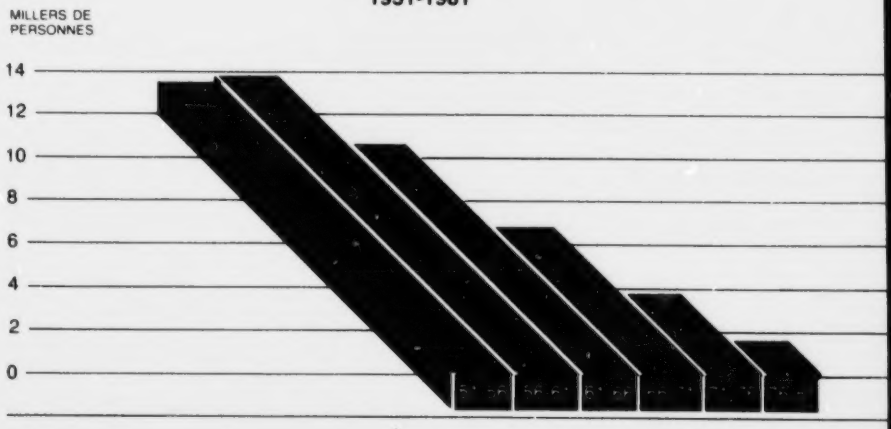
De 1951 à 1981, la Ville de Québec a connu une diminution importante des naissances de l'ordre de 54 pour cent, faisant chuter son accroissement naturel de 13 670 à 1 745 personnes.

La baisse des naissances n'explique pas tout. Depuis les années 1950, la Ville de Québec a un solde migratoire négatif. Le dépeuplement de Québec est également attribuable au développement des banlieues. Bref, il part plus de gens qu'il n'en arrive.

SOLDE MIGRATOIRE
VILLE DE QUÉBEC
1951-1981



ACCROISSEMENT NATUREL
VILLE DE QUÉBEC
1951-1981



ÉVOLUTION DE LA POPULATION PAR GROUPES D'ÂGE (0-14, 65 ET PLUS) VILLE DE QUÉBEC 1951-1981

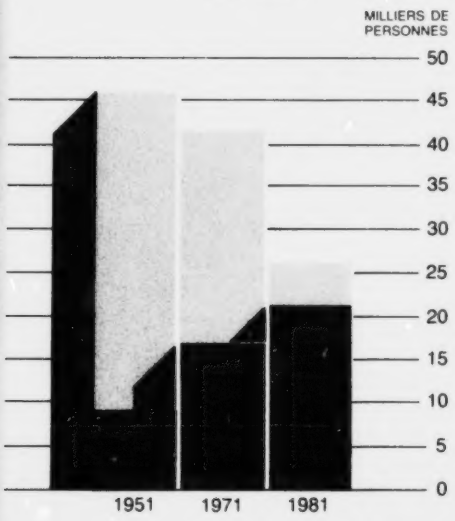


Tableau 6
Bilan démographique de la région métropolitaine de Québec

	1951-1956	1956-1961	1961-1966	1966-1971	1971-1976	1976-1981
CUQ						
Accroissement naturel	24 939	29 962	27 794	19 229	19 235	16 397
Solde migratoire[1]	10 925	12 951	23 991	20 839	6 335	– 6 436
Total	35 864	42 553	51 785	40 068	25 570	9 961
Rive sud						
Accroissement naturel	4 274	4 383	4 319	2 899	4 062	6 541
Solde migratoire	– 1 060	620	2 214	1 501	8 730	11 789
Total	3 214	5 003	6 533	4 400	12 792	18 330
Rive nord						
Accroissement naturel	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 204	2 016
Solde migratoire	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 227	3 510
Total	2 254	3 946	– 147	2 383	2 431	5 626
Ensemble du Québec[2]						
Accroissement naturel	478 677	520 295	454 311	286 538	230 137	265 768
Solde migratoire	94 020	110 538	67 323	– 39 678	– 23 457	– 61 813
Total	572 697	630 833	521 634	246 920	206 680	203 955

(1) L'accroissement total moins l'accroissement naturel

(2) La Commission a cru intéressant d'ajouter les données de l'ensemble du Québec à titre d'illustration

Sources: Statistique Canada et compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, 1985.

VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

De 1951 à 1981, la population des personnes âgées de la Ville de Québec est passée de 5,9 à 12,9 pour cent. Par contre, sa population de jeunes de 0 à 14 ans est passée, pour la même période, de 27,9 à 15,7 pour cent.

Pour la Communauté urbaine de Québec, le processus de vieillissement a été plus lent, puisque la population de 65 ans et plus est passée de 1951 à 1981 de 5,5 à 8,8 pour cent. Pour ce qui est de la rive nord et de la rive sud, ce

Tableau 7
Évolution par groupes d'âge (0-14, 65 et plus) en rapport avec la population totale

		0-14 ans			65 ans et plus		
		1951	1971	1981	1951	1971	1981
Communauté urbaine de Québec	Pop.	76 236	115 895	91 095	13 671	27 445	40 245
	%	30,5	27,5	20,0	5,5	6,5	8,8
Rive sud	Pop.	14 785	n.d.	23 525	2 592	n.d.	6,290
	%	35,0		25,6	6,1		6,8
Rive nord	Pop.	4 086	n.d.	7 410	659	n.d.	1 455
	%	33,4		25,8	5,4		5,1
Région métropolitaine de Québec	Pop.	95 107	n.d.	122 030	16 922	n.d.	47 998
	%	31,2		21,2	5,6		8,3

Sources: Statistique Canada et compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, 1985.

processus a été plutôt stable. Enfin, pour l'ensemble de la région, la proportion des jeunes a chuté de 31,2 à 21,2 pour cent et celle des personnes âgées a augmenté de 5,6 à 8,3 pour cent.

Enfin, si la taille des ménages diminue, les besoins d'espace de chaque personne qui compose un ménage ont augmenté considérablement. En vingt ans, le nombre de pièces par personne est passé

Tableau 8
Évolution du nombre et de la taille des ménages

		1951	1961	1971	1981
CUQ[1]	ménages	50 612	73 380	113 280	158 865
	personnes par ménage	4,6	4,2	2,6	2,8
Rive sud[1]	ménages	8 315	10 674	15 585	29 790
	personnes par ménage	5,0	4,6	3,9	3,1

[1] Selon les divisions de recensement de Québec et Lévis

Sources: Statistique Canada et compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, 1985.

RÉDUCTION DE LA TAILLE DES MÉNAGES

Bien que la Ville de Québec n'ait connu qu'une légère croissance de sa population entre 1951 et 1981, le nombre de ménages qui la composent s'est accru de 87,6 pour cent. Il en résulte une diminution du nombre moyen de personnes par ménage de 4,4 en 1951 à 2,4 en 1981. Cette réduction de la taille des ménages a été ressentie dans l'ensemble de la Communauté urbaine ainsi que dans les municipalités de la rive sud. On note une différence de 0,3 personne par ménage entre la Communauté urbaine et la rive sud en 1981.

de 1,18 à 1,79 dans la Ville de Québec et de 1,05 à 1,76 dans l'ensemble de la région.

Ce phénomène entraine une baisse considérable de densité résidentielle. La transformation de la pyramide des âges, la décohabitation plus précoce des enfants, la moindre cohabitation des personnes âgées et la baisse de la fécondité sont autant de tendances nouvelles qui s'avèrent grandes consommatrices d'espace. Même si la population diminue, partout la superficie viabilisée continue d'augmenter de même que le nombre de logements. C'est le cas pour la Ville de Québec.

Tableau 9
Évolution du nombre moyen de pièces par personne

	1961	1981
centre-ville	1,17	1,88
quartiers anciens		
basse-ville	1,12	1,76
haute-ville	1,51	2,25
Nouveaux quartiers	0,99	1,59
Région métropolitaine de recensement	**1,05**	**1,76**
Région métropolitaine de recensement sans Québec	**0,94**	**1,75**

Sources: Statistique de l'habitation, Ville de Québec et estimations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, 1985.

Le territoire

L'urbanisation du territoire de la région métropolitaine de Québec est marquée par une grande dispersion des personnes et des activités. Ce phénomène, qui n'a cessé de s'amplifier au cours des dernières années, entraîne une sous-utilisation des infrastructures et des équipements publics.

L'OCCUPATION DU SOL

La région métropolitaine de Québec

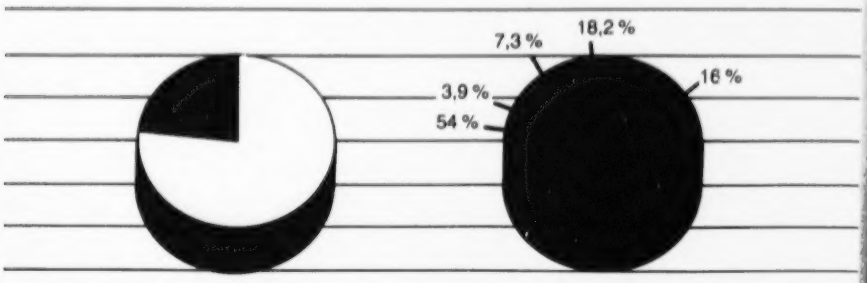
En 1981, l'espace urbanisé occupait le quart du territoire de la région métropolitaine de Québec. Plus de la moitié de cette superficie est réservée à l'habitation, soit 13 239 hectares, pour une population de 576 000 personnes.

Tableau 1
Agglomération urbaine de Québec[1]
Utilisation du sol
1981

	Hectares	Territoire urbanisé %	Territoire total %
Habitation	13 239		13,3
Industrie et Commerce	4 450		4,5
Institutions	1 798		1,8
Transports et Communication	4 042		4,0
Récréation, Recherche, Conservation	954		0,9
Total (superficie urbanisée)	**24 483**		**24,5**
	Hectares	Territoire non urbanisé %	Territoire total %
Forêts	33 650	44,7	33,7
Agriculture			
terres exploitées	19 034	25,3	19,1
terres inexploitées ou abandonnées	12 845	17,1	12,9
terres sans activité	7 902	10,5	7,9
terres en transition	1 871	2,4	1,9
Total (superficie non urbanisée)	**75 302**	**100,0**	**75,5**
Grand total	**99 785**	**100,0**	**100,0**

[1] Pour les fins du présent tableau, ce territoire comprend la CUQ et les treize municipalités de la région métropolitaine de Québec à l'exception de Saint-Lambert-de-Lauzon et Saint-Étienne-de-Beaumont.

Source: Environnement Canada, Direction générale des terres, Bureau régional, Février 1985



SUPERFICIE URBANISÉE

SUPERFICIE URBANISÉE PAR SECTEUR D'ACTIVITÉS

L'urbanisation y est caractérisée par une forte consommation d'espace et par une discontinuité du tissu urbain. La densité urbaine de population, définie comme le nombre d'habitants par rapport à la superficie urbanisée, passe de 26 à 23 personnes à l'hectare, de 1976 à 1981. Cette baisse de 12 pour cent confirme la tendance déjà observée, non seulement dans la région de Québec mais dans la plupart des agglomérations urbaines.

Selon des données récentes d'Environnement Canada sur la région métropolitaine de Québec, le taux de conversion du sol à des fins d'urbanisation passe de 48 hectares (1966-1971) à 70 hectares par 1 000 personnes (1971-1976) et double ensuite avec 141 hectares (1976-1981). Bien que la moyenne des taux de conversion des agglomérations comparables au Canada soit plus élevée pour la période de 1966-1976, le bond que connait la région de Québec en 1976-1981 laisse croire qu'elle est maintenant au-dessus de la moyenne. Cette consommation du sol a pour effet d'augmenter les coûts collectifs de l'urbanisation.

La Communauté urbaine de Québec

Dans la Communauté urbaine de Québec, la proportion du territoire urbanisé est plus importante que dans le cas de la région métropolitaine.

Comme partout ailleurs, la résidence unifamiliale est à la mode. En 1983, elle occupe 83 pour cent de la superficie résidentielle de la Communauté urbaine mais ne représente que 38 pour cent des 158 035 logements occupés.

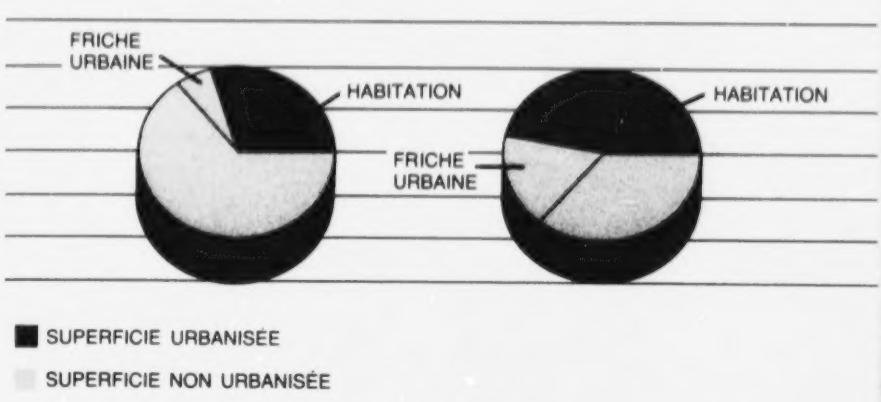
Les réseaux de transport et d'utilité publique constituent des emprises majeures dans le paysage urbain. Par leur extension importante, ils favorisent l'étalement et rendent la desserte de l'ensemble du territoire beaucoup plus coûteuse.

Le territoire occupé par les forêts, les terres agricoles et les terres en friche demeure encore aujourd'hui très important. Il correspond à 38 522 hectares, soit 69 pour cent de la superficie totale.

Tableau 2
Ville de Québec et Communauté urbaine de Québec
Utilisation du sol
1983

	CUQ		Ville de Québec	
	Hectares	%	Hectares	%
Parc et récréation	934	1,7	300	3,2
Habitation	9 010	16,2	1 839	19,5
Industrie et Commerce	2 496	4,5	854	9,0
Administration et secteur institutionnel	1 430	2,6	466	4,9
Réseaux de transport et d'utilité publique	3 090	5,6	991	10,5
	CUQ		Ville de Québec	
	Hectares	%	Hectares	%
Forêt	21 982	39,6	1 774	18,8
Agriculture				
terres exploitées	7 514	13,5	659	7,0
terres inexploitées, friche agricole, espaces contraints et hydrographie	5 201	9,4	1 049	11,1
Friche urbaine	3 825	6,9	1 509	16,0
Total (superficie non urbanisée)	**38 522**	**69,4**	**4 991**	**52,9**
Grand total	**55 482**	**100,0**	**9 441**	**100,0**
Population (1981)	**455 316**		**166 474**	
Densité de population par rapport à la superficie occupée par l'habitation (personne à l'hectare)	50		90	

Source: Communauté urbaine de Québec, Service d'aménagement du territoire, utilisation généralisée du sol, 1983.



La Ville de Québec

En tenant compte de l'ancienneté de son développement, la superficie urbanisée du territoire de la Ville de Québec semble peu importante (47 pour cent). Le faible taux d'urbanisation des nouveaux quartiers (34 pour cent) en est la cause. Comparativement, dans les anciennes limites, le taux d'urbanisation est de 88 pour cent et les densités urbaines et résidentielles y sont trois fois plus importantes que dans l'ensemble de la Communauté urbaine.

TERRITOIRE URBANISÉ
VILLE DE QUÉBEC
1983

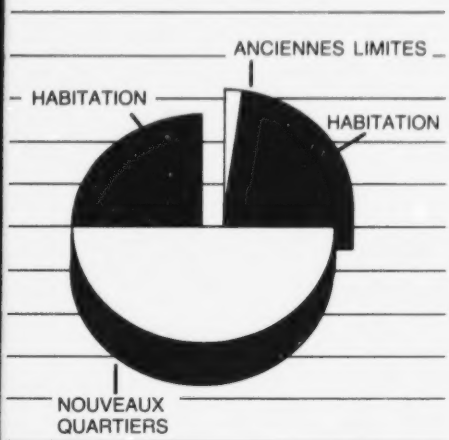


Tableau 3
Ville de Québec
Utilisation généralisée du sol[1]
1983

	Anciennes limites[2]	Nouveaux quartiers[3]	Total
Parcs et récréation	248	52	300
Habitation	828	1 011	1 839
Basse densité	(135)	(920)	(1 055)
Moyenne et haute densité	(693)	(91)	(784)
Industrie et Commerce	434	420	854
Administration et secteur institutionnel	294	172	466
Réseaux de transport et d'utilité publique	273	718	991
Forêt	52	1 722	1 774
Agriculture			
terres exploitées	—	659	659
terres inexploitées, friche agricole, espaces contraints et hydrographie	46	1 003	1 049
Friche urbaine	186	1 323	1 509
Total	**2 361**	**7 080**	**9 441**
Population (1981)	118 787	47 687	166 474
Densité de population par rapport à la superficie occupée par l'habitation (personne à l'hectare)	143	47	90

(1) les données sur la superficie sont exprimées en hectares.
(2) correspondent aux quartiers Montcalm, Saint-Sauveur, Champlain, Saint-Roch, Saint-Jean-Baptiste et Limoilou.
(3) Les Saules, Duberger, Neufchâtel et Charlesbourg-ouest.

Source: Communauté urbaine de Québec, Service d'aménagement du territoire, utilisation généralisée du sol, 1983.

La superficie résidentielle représente 40 pour cent de l'espace urbanisé dans les anciennes limites mais leur densité de population diminue depuis trente ans. Elle passe de 395 à 143 personnes à l'hectare, traduisant la perte démographique et la moindre occupation des logements. Malgré la croissance du nombre de logements, leur densité à l'hectare baisse de 26 pour cent pour atteindre, en 1983, une moyenne de 62 logements.

Les anciens quartiers comptent une plus forte proportion de personnes âgées puisqu'en 1981, les quartiers Champlain, Saint-Jean Baptiste et Saint-Roch ont respectivement 16,5, 19,4 et 17 pour cent de leur population qui a 65 ans et plus. Le quartier Montcalm en dénombre 25,8 pour cent. À l'inverse, dans les nouveaux quartiers, moins de 4 pour cent de la population se situe au-dessus de 65 ans. En outre, les familles à faible revenu dominent nettement dans les anciens quartiers, tels Saint-Roch, Saint-Sauveur et Limoilou. Est-il besoin de rappeler les phénomènes de vieillissement et de prolétarisation qui ont gagné le centre-ville et la plupart des anciens quartiers de la Ville?

Le pourcentage de logements privés occupés par les locataires demeure élevé dans tous les anciens quartiers de la Ville de Québec mais tend à décroître depuis 1971. En contrepartie, le nombre de propriétaires-résidents augmente. De 1976 à 1981, il passe de 1 105 à 1 360 dans le centre-ville et de 8 105 à 8 985 dans les anciens quartiers. Dans le seul quartier Montcalm, le nombre de propriétaires-résidents augmente de 20 pour cent au cours de la même période.

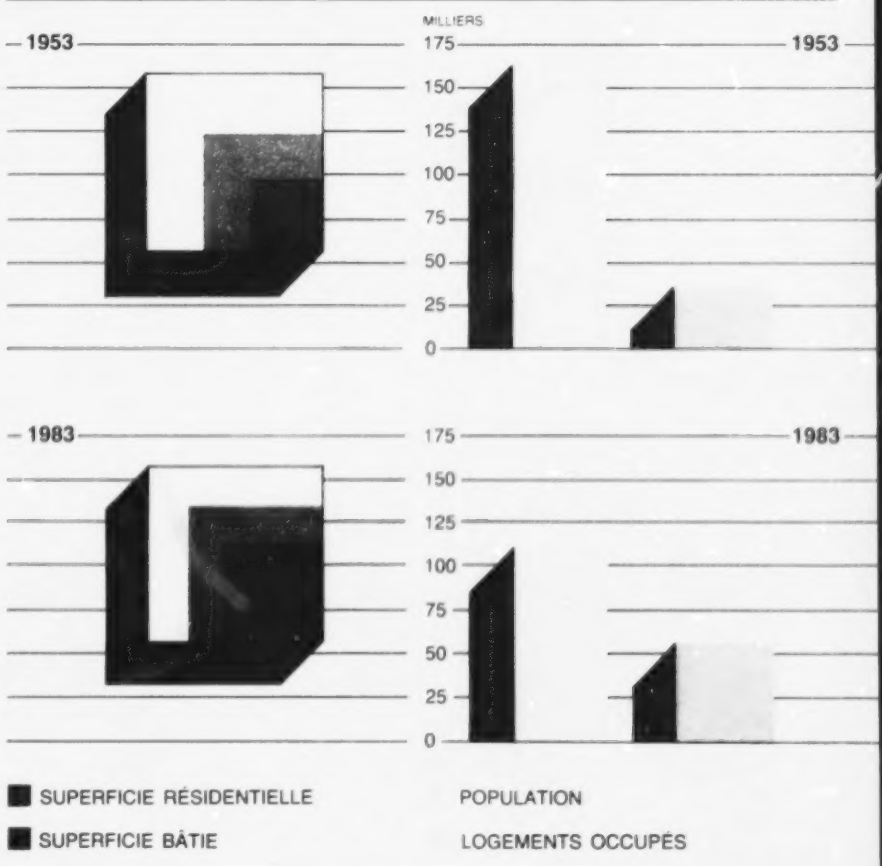
Par ailleurs, le nombre de permis de rénovation, émis entre 1977 et 1983, confirme une activité exceptionnelle dans le centre-ville et dans les anciens quartiers. Ainsi, en 1983, 407 permis étaient émis, soit 84 pour cent de la totalité des permis de rénovation accordée.

Cette tendance est particulièrement remarquable dans les quartiers Saint-Jean Baptiste, Montcalm, Champlain et Saint-Sauveur depuis 1977. Les quartiers Saint-Roch et Limoilou-ouest connaissent également une activité intense au plan de la rénovation domiciliaire depuis 1983.

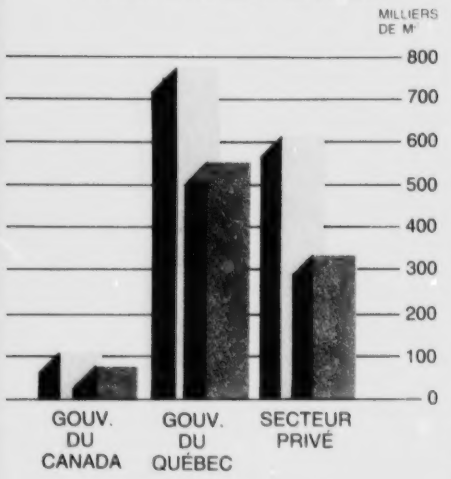
Tableau 4
Densité de la population et des logements
Anciennes limites de la Ville de Québec
1953-1983

	1953[2]	1983[3]	1953-1983
A. Population[1]	164 016	118 787	−27.6
B. Superficie résidentielle (hectares)	415	828	99.5
C. Superficie bâtie (hectares)	1 109	1 556	40.3
D. Logement occupé[1]	34 970	51 335	47.0
Densité de population : A sur B	395	143	−163.0
Densité de logements : D sur B	84	62	−26.0

Sources : [1] Données statistiques de 1951 et 1981 et compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec.
[2] Projet d'aménagement de Québec et sa région, Jacques Gréber, Edmond Fiset, Roland Bédard, 1956.
[3] Voir tableau 3.



SUPERFICIES DE BUREAU OCCUPÉ AU MÈTRE CARRÉ



Dans la Ville de Québec, les fonctions liées à l'emploi occupent, en 1971, 925 hectares et, en 1981, 1 320 hectares. Pendant la même période, les emplois passent de 98 085 à 113 610.

Au seul titre de la fonction administrative, la Ville de Québec compte 63 pour cent des « espaces à bureaux » de la Communauté urbaine. Les gouvernements du Québec (58 pour cent) et du Canada (9 pour cent) en occupent les deux tiers.

Alors que le gouvernement fédéral occupe peu « d'espaces à bureaux », il est un important propriétaire foncier (596 hectares) avec, notamment, la zone portuaire, les plaines d'Abraham, les parcs des Braves, Cartier-Brébeuf et de l'Artillerie, les fortifications, la Citadelle, la terrasse Dufferin, la promenade des Gouverneurs et l'Esplanade. Pour sa part, le gouvernement du Québec se trouve dans la situation contraire : il occupe sept fois plus « d'espaces à bureaux » et possède environ trois fois moins de superficie de terrains que le gouvernement fédéral dans la Ville de Québec (177 hectares).[2]

LE MARCHÉ DU LOGEMENT ET LE POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT

Dans la région métropolitaine de Québec, le rythme et la répartition de la construction domiciliaire reflètent les tendances de l'urbanisation. C'est ainsi que la Communauté urbaine conserve, jusqu'à 1975, 85 pour cent du marché de la construction neuve. Ensuite, de 1977 à 1985, elle perd environ 18 pour cent de sa part de marché au profit des municipalités de la rive sud et de la rive nord.

La Ville de Québec pendant ce temps connaît une baisse constante de sa part du marché qui passe d'une moyenne annuelle de 1 300 logements (1967-1976) à 900 logements (1982-1985). La Ville de Québec perd toutefois moins (−5 pour cent) que l'ensemble de la Communauté urbaine (−20 pour cent) au cours de 1977-1985. Ce résultat illustre bien les efforts de la Ville et des intervenants publics et privés en matière d'habitation.

Le stock de logements de la Ville de Québec passe de 65 615 en 1981 à 70 270 en 1985. Cette augmentation nette de 4 655 logements provient de la construction neuve et du recyclage de bâtiments et dépasse légèrement les prévisions établies par la Ville. En 1985, le stock de logements de la Communauté urbaine de Québec serait estimé à 170 500 logements.

Tableau 5
Répartition des superficies de bureau occupé au mètre carré par les gouvernements du Québec et du Canada et le secteur privé[1]
Communauté urbaine de Québec
Septembre 1985

	Gouv. du Canada		Gouv. du Québec		Secteur privé		Total	
	m²	%	m²	%	m²	%	m²	%
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Sainte-Foy	13 950	13,3	191 994	24,4	217 028	35,6	422 972	28,2
Sillery	6 750	6,4	33 766	4,3	47 308	7,8	87 824	5,8
Charlesbourg	—	—	6 782	0,8	18 523	3,0	25 305	1,7
Beauport	—	—	—	—	14 970	2,5	14 970	1,0
Communauté urbaine de Québec	**104 568**	**100,0**	**785 789**	**100,0**	**609 043**	**100,0**	**1 499 400**	**100,0**

(1) Édifices à bureaux de plus de 1 394 mètres carrés ou 15 000 pieds carrés.

Source : Inventaire des édifices utilisés à des fins de bureaux sur le territoire de la Communauté urbaine de Québec, septembre 1985, service d'aménagement du territoire de la Communauté urbaine de Québec.

(1) Travaux Publics, Canada, dossiers urbains, Communauté urbaine de Québec, 1978.

(2) Ville de Québec, liste des immeubles du gouvernement du Québec soumise pour une demande de compensation tenant lieu de taxes foncières municipales, année financière 1985.

La Communauté urbaine de Québec, selon un inventaire détaillé des terrains viabilisés et viabilisables sur son territoire, dispose d'un potentiel de construction de plus de 90 000 logements, dont près du tiers se trouve dans la Ville de Québec. En raison du nombre de terrains déjà viabilisés et des normes du nouveau schéma d'aménagement de la Communauté urbaine, un total de 11 900 logements pourraient être mis en chantier à court terme sur le territoire de la Communauté dont 5 600 dans les limites de la Ville de Québec.

Il existe en outre une centaine d'immeubles actuellement vacants qui offrent des possibilités de recyclage. Environ 75 d'entre eux ont fait l'objet d'une étude par le Centre urbain de Québec qui a evalué les surfaces de plancher à 136 000 mètres carrés pour une possibilité de 1 000 logements.

La Ville de Québec est donc en position favorable pour obtenir une partie plus importante du marché régional de l'habitation, d'autant plus que ses nombreux efforts en matière de développement résidentiel au cours des dernières années portent déjà fruit.

Tableau 6
Unités de logements parachevés
Moyenne annuelle
Ville de Québec en comparaison avec la CUQ et la région métropolitaine de Québec
1967-1985

	Ville de Québec	CUQ	Ville/CUQ %	Rive nord	Rive sud	Région Métro	CUQ/RMQ %
1967-1976 [1]		4 690	**27,7**	—	521	5 291	88,6
1977-1981		3 887	**24,4**	330	1 462	5 680	68,4
1982-1985		3 115	**28,8**	160	870	4 144	75,2

[1] Selon les limites des recensements de 1966 et 1971.

Source: Société canadienne d'hypothèques et de logements, Bureau régional.

Tableau 7
Stock de logements en 1981 et construction/transformation de 1981 à 1985
Région métropolitaine de Québec

	1981 [1]	Construction neuve 1982-1985 [2]	Recyclage moins démolition 1981-1984 [3]	(Estimation) 1985
Communauté urbaine de Québec	158 035	12 460	n.d.	170 495
Région métropolitaine de Québec	195 465	16 579	n.d.	211 044

Sources: [1] *Statistique Canada (1981).*
[2] *Unités de logements parachevées, Société canadienne d'Hypothèque et de logements.*
[3] *Prévision du marché résidentiel et besoins en logements sociaux, Ville de Québec, 1985.*

L'économie

L'économie de la Ville de Québec ne croît pas au même rythme que celle de sa région métropolitaine qui connait une certaine prospérité. Ce phénomène n'est cependant pas unique à Québec. En effet, les villes-centres des régions métropolitaines dans l'ensemble du Canada connaissent, en plus d'une diminution de leur population, un ralentissement de leur économie, notamment dans le secteur industriel. Ce sont surtout les activités reliées au secteur tertiaire qui prédominent dans ces villes.

C'est dans ce contexte, qui tient compte de la région immédiate et des villes-centres de taille comparable au Canada[1], qu'est analysée la situation économique de la Ville de Québec pour les périodes de 1971 à 1981 et de 1981 à 1984.

PRINCIPAUX INDICATEURS DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC

En 1981, la population de la région métropolitaine de Québec s'élève à 576 075 personnes (tableau 1). Avec une augmentation de 19,9 pour cent, entre 1971 et 1981, elle se situe, pour la croissance démographique, au cinquième rang des régions métropolitaines de recensement (RMR) choisies. Sa population augmente plus rapidement que dans les villes du sud de l'Ontario et moins vite que dans celles de l'Ouest.

Revenu moyen par ménage

Avec un revenu moyen par ménage privé[2] de 24 511 $ en 1981, la région métropolitaine de Québec arrive au sixième rang des régions métropolitaines de recensement choisies. Entre 1971 et 1981, elle atteint le quatrième rang pour la croissance de son revenu moyen (150,1 pour cent). Elle n'est devancée que par les agglomérations de l'Ouest, soit Calgary, Edmonton et Vancouver. Les résidents de la région métropolitaine de Québec se trouvent dans une situation avantageuse par rapport à l'ensemble du Québec. En effet, le revenu moyen par ménage privé dépasse celui de la région métropolitaine de Montréal de 2 pour cent et celui de l'ensemble du Québec de 7,2 pour cent.

---

(1) Ottawa-Hull, London, Kitchener-Waterloo, St-Catherines-Niagara, Hamilton, Windsor, Winnipeg, Calgary, Edmonton et Vancouver. Les villes de Halifax, Regina et Victoria sont parfois intégrées à l'analyse lorsqu'il s'agit de comparer des régions où se trouve une capitale.

(2) Le revenu moyen par ménage privé comprend tous les revenus avant impôts. Cet indicateur est calculé en divisant le revenu total par le nombre de ménages privés. Un ménage privé correspond à une famille, à un groupe de personnes (apparentées ou non) ou à une personne seule habitant un logement.

Tableau 1
Évolution de la population et du revenu moyen par ménage privé
Régions métropolitaines de recensement choisies

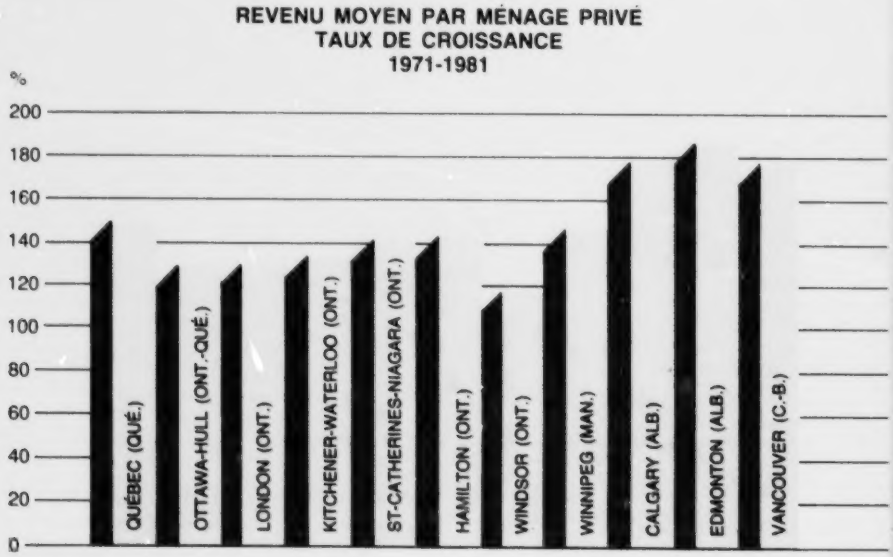
Région métropolitaine (Province)	Population			revenu moyen par ménage privé		
	1971 [1]	1981 [1]	Taux de croissance 1971-1981 %	1971 [1] $	1981 [1] $	Taux de croissance 1971-1981 %
Québec (Qué.)	**480 505**	**576 075**	**19,9**	**9 800**	**24 511**	**150,1**
Ottawa-Hull (Ont.-Qué.)	602 560	717 978	**19,2**	11 684	27 179	**132,6**
London (Ont.)	286 270	283 668	**−0,9**	10 175	23 679	**132,7**
Kitchener-Waterloo (Ont.)	226 800	287 801	**26,9**	10 362	24 330	**134,8**
St-Catherines-Niagara (Ont.)	303 435	304 353	**0,3**	9 636	23 311	**141,9**
Hamilton (Ont.)	498 510	542 095	**8,7**	10 519	25 549	**142,9**
Windsor (Ont.)	258 655	246 110	**−4,9**	10 354	23 773	**119,0**
Winnipeg (Man.)	540 265	584 842	**8,3**	9 382	23 115	**146,4**
Calgary (Alb.)	403 325	592 743	**47,0**	10 943	30 597	**179,6**
Edmonton (Alb.)	495 915	657 057	**32,5**	10 165	28 887	**184,2**
Vancouver (C.-B.)	1 082 350	1 268 183	**17,2**	9 931	27 688	**178,8**

[1] Limites de 1971 et de 1981.

La croissance démographique de plusieurs des RMR choisies est surestimée entre 1971 et 1981, étant donné l'agrandissement de leurs limites en 1981.

Une bonne partie de la croissance du revenu moyen par ménage privé reflète l'inflation des années 1970. A titre de référence, on peut mentionner que l'indice des prix à la consommation (IPC) au Canada a augmenté de 136.9 pour cent entre 1971 et 1981.

Sources: Statistique Canada, Recensements de 1971 et de 1981.



Le marché du travail de la région métropolitaine apparait assez favorable. De 1975 à 1984, sa population des 15 ans et plus (tableau 2) passe de 377 000 à 416 000 personnes. Cette augmentation de 10,3 pour cent est supérieure à celle

Taux d'activité

L'activité économique est, depuis longtemps, moins soutenue au Québec qu'en Ontario et que dans l'Ouest. Il n'est donc pas surprenant de constater que le taux d'activité[1] de la région métropolitaine de Québec (tableau 2)

Tableau 2
Évolution de la population des 15 ans et plus et des taux d'activité, Régions métropolitaines de recensement[1]

Région métropolitaine	Population âgée de 15 ans et plus				Taux d'activité			
	1975 000	1981 000	1984 000	Taux de croissance 1975-1984 %	1975 %	1981 %	1984 %	Accroissement en unités de pourcentage 1975-1984
▪ St-John's▲	93	110	115	**23,7**	59,1	63,1	62,8	**3,7**
▪ Halifax▲	162	179	183	**13,0**	65,8	67,4	70,1	**4,3**
Montréal	2 144	2 231	2 266	**5,7**	60,9	64,8	64,2	**3,3**
▪ Ottawa▲-Hull	487	534	554	**13,8**	67,3	71,6	69,7	**2,4**
Toronto▲	2 096	2 386	2 498	**19,2**	67,8	71,6	70,8	**3,0**
▪ Hamilton	396	413	433	**9,3**	60,9	66,0	66,7	**5,8**
▪ St-Catherines-Niagara	241	261	257	**6,6**	58,2	64,8	62,1	**3,9**
▪ London	240	250	255	**6,3**	67,1	67,1	68,1	**1,0**
▪ Windsor	195	196	198	**1,5**	61,8	58,8	64,6	**2,3**
▪ Kitchener-Waterloo	180	220	218	**21,1**	68,8	72,0	70,3	**1,5**
▪ Winnipeg▲	450	449	463	**2,9**	62,9	66,0	65,7	**2,8**
Regina▲	123	121	134	**8,9**	67,6	68,9	72,1	**4,5**
▪ Calgary	338	453	489	**44,7**	66,8	75,4	75,9	**9,1**
▪ Edmonton▲	409	502	523	**27,9**	68,2	73,9	72,9	**4,7**
▪ Vancouver	915	1 015	1 054	**15,2**	63,3	66,6	65,4	**2,1**
Victoria▲	181	184	190	**5,0**	57,1	59,8	60,7	**3,6**
Québec (province)	4 522	4 945	5 074	**12,2**	58,5	61,5	61,5	**3,0**
Canada	16 323	18 375	19 148	**17,3**	61,1	64,8	64,8	**3,7**

▲ Capitales.
▪ Régions métropolitaines de recensement choisies.
[1] Limites de 1971
Source: Statistique Canada, moyennes annuelles de la population active.

de la région métropolitaine de Montréal (5,7 pour cent) mais inférieure à celle du Québec (12,2 pour cent) et à celle du Canada (17,3 pour cent). Eu égard à la croissance de la population des 15 ans et plus, la région métropolitaine de Québec arrive au sixième rang des régions métropolitaines de rencensement (RMR) choisies.

[1] Le taux d'activité représente la population active sur le marché du travail en proportion de la population en âge de travailler (des 15 ans et plus). La population active sur le marché du travail comprend les personnes qui ont un emploi et celles qui n'ont pas d'emploi et qui en cherchent un (les personnes en chômage). Le taux de chômage représente le nombre de chômeurs en proportion avec la population active sur le marché du travail.

soit presque le plus faible (63,8 pour cent en 1984) parmi toutes les régions métropolitaines de recensement choisies. D'autre part, signe positif, la région de Québec connait une très forte augmentation de son taux d'activité (6,2 unités de pourcentage) entre 1975 et 1984. Cette augmentation n'est devancée que par celle de Calgary.

supérieurs à l'Ontario ou aux provinces de l'Ouest. C'est pourquoi le taux de chômage de la région métropolitaine de Québec (10,6 pour cent en 1984) est sensiblement élevé (tableau 3). Cependant, elle affiche un meilleur taux que les agglomérations de St-Catherines (11,1 pour cent), Windsor (11,3 pour cent), Calgary (12,3 pour cent), Edmonton (14,1 pour

Tableau 3
Évolution du taux de chômage et de l'emploi total
Régions métropolitaines de recensement[1]

Région métropolitaine	Taux de chômage			Emploi total			
	1975 %	1981 %	1984 %	1975 000	1981 000	1984 000	Taux de croissance 1975-1984 %
▪ St-John's▲	8,4	10,8	15,0	51	62	61	19,8
▪ Halifax▲	5,3	8,2	10,5	101	111	115	13,9
Montréal	6,1	9,3	12,1	1 226	1 310	1 279	4,3
▪ Ottawa▲-Hull	6,8	7,1	8,7	305	355	353	15,7
Toronto▲	5,5	4,9	7,7	1 343	1 625	1 632	21,5
▪ Hamilton	6,9	6,4	9,8	224	255	261	16,5
▪ St-Catherines-Niagara	8,6	9,6	11,1	128	153	142	10,9
▪ London	7,1	7,0	7,8	150	156	160	6,7
▪ Windsor	9,7	11,5	11,3	109	102	114	4,6
▪ Kitchener-Waterloo	5,9	8,1	8,5	117	145	141	20,5
▪ Winnipeg▲	4,6	6,5	9,3	270	277	276	2,2
Regina▲	3,0	4,7	8,3	81	80	88	8,6
▪ Calgary	6,0	3,9	12,3	213	329	325	52,6
▪ Edmonton▲	4,0	4,1	14,1	268	356	328	22,4
▪ Vancouver	7,1	4,9	13,6	538	643	596	10,8
Victoria▲	8,2	6,9	14,4	95	103	99	4,2
Québec (province)	8,1	10,3	12,8	2 434	2 726	2 722	11,8
Canada	6,9	7,5	11,3	9 284	11 006	11 000	18,5

▲ Capitales.
▪ Régions métropolitaines de recensement choisies.
[1] Limites de 1971.
Source: Statistique Canada, moyennes annuelles de la population active, la population active.

Taux de chômage

En ce qui a trait au taux de chômage, la région de Québec affiche un rendement assez satisfaisant. Bien sûr, le Québec, dans son ensemble, connaît depuis très longtemps des taux de chômage

cent) et Vancouver (13,6 pour cent). La montée du chômage dans ces agglomérations est imputable à la crise automobile en Ontario, à la fin du « boom » pétrolier en Alberta et aux problèmes

particuliers de la Colombie-Britannique, notamment dans le domaine de la forêt. Il convient également de souligner que le taux de chômage de la région métropolitaine de Québec est inférieur en 1984 à celui de la région métropolitaine de Montréal (12,1 pour cent), de l'ensemble du Québec (12,8 pour cent) et même du Canada (11,3 pour cent).

En 1984, le taux de chômage plus faible de la région métropolitaine de Québec, comparativement à la région métropolitaine de Montréal, s'explique en partie par un taux d'activité plus faible. À taux d'activité égal, le taux de chômage de la région de Québec aurait été de 11,2 pour cent au lieu de 10,6 pour cent, donc de toute façon inférieur à celui de la région de Montréal (12,1 pour cent).

Croissance de l'emploi

Le taux de croissance de l'emploi total est un indicateur de croissance économique intéressant. L'emploi, dans la région métropolitaine de Québec, augmente de façon continue passant de 202 000 en 1975 à 237 000 en 1984. Cette croissance (17,3 pour cent) n'est dépassée que par Kitchener (20,5 pour cent), Calgary (52,6 pour cent) et Edmonton (22,4 pour cent) parmi les régions métropolitaines de recensement choisies. Au cours de la même période, la croissance de l'emploi est de 11,8 pour cent pour l'ensemble du Québec et de 4,3 pour cent seulement pour la région métropolitaine de Montréal.

Tableau 4
Permis de construction
Valeur estimative de la construction
(en millions de $ et en pourcentage)

	1974 M$	1975 M$	1976 M$	1977 M$	1978 M$	1979 M$	1980 M$	1981 M$	1982 M$	1983 M$	1984 M$
Région métropolitaine de Québec	**176**	**195**	**307**	**277**	**365**	**329**	**323**	**366**	**244**	**372**	**378**
domiciliaire	64	109	140	206	218	201	143	184	156	263	245
industrielle	8	6	7	15	8	10	13	12	8	9	11
commerciale	71	68	145	40	111	85	136	86	39	59	64
institutionnelle et gouvernementale	34	12	14	16	29	33	30	84	40	42	57
Province de Québec	**2 021**	**2 031**	**2 803**	**2 459**	**2 406**	**2 464**	**2 513**	**2 864**	**2 128**	**3 069**	**3 611**
domiciliaire	805	1 129	1 565	1 480	1 461	1 436	1 294	1 481	1 161	2 096	2 248
industrielle	396	208	218	244	223	293	335	325	174	239	360
commerciale	532	432	703	382	427	494	562	657	548	468	616
institutionnelle et gouvernementale	288	262	318	352	294	241	322	401	246	265	388
Région métropolitaine par rapport à la province de Québec	**%** **8,7**	**%** **9,6**	**%** **11,0**	**%** **11,3**	**%** **15,2**	**%** **13,4**	**%** **12,9**	**%** **12,8**	**%** **11,5**	**%** **12,1**	**%** **10,5**
domiciliaire	8.0	9,7	8,9	13,9	14,9	14,0	11,1	12,4	13,4	12,5	10,9
industrielle	2.0	2,9	3,2	6,1	3,6	3,4	3,9	3,7	4,6	3,8	3,1
commerciale	13.3	15,7	20,6	10,5	26,0	17,2	24,2	13,1	7,1	12,6	10,4
institutionnelle et gouvernementale	11.8	4,6	4,4	4,5	9,9	13,7	9,3	20,9	16,3	15,8	14,7

Source: Statistique Canada. Permis de bâtir.

Permis de construction

La valeur des permis de construction dans la région métropolitaine de Québec atteint un sommet en 1978 avec 15,2 pour cent de l'activité québécoise de la construction (tableau 4).

Mais la part relative de la région métropolitaine de Québec décline depuis, pour atteindre 10.5 pour cent en 1984. Cette baisse de l'activité de construction se fait sentir autant dans la construction domiciliaire que commerciale, industrielle, institutionnelle et gouvernementale.

PRINCIPAUX INDICATEURS DE LA VILLE DE QUÉBEC

Il existe des différences de niveau de vie prononcées dans la région de Québec (tableau 5). Le revenu moyen par ménage privé en 1981 est de 18 269 $ à Ville Vanier et de 19 936 $ à Québec. À l'autre extrémité, la municipalité de Saint-Félix-du-Cap-Rouge atteint 40 077 $. La moyenne de la région métropolitaine de Québec se situe à 24 511 $. Par ailleurs, le revenu moyen par ménage privé semble avoir augmenté plus rapidement dans les municipalités périphériques que dans les centres urbanisés comme Québec, Sillery et Sainte-Foy. Le changement dans la composition socio-économique des banlieues explique ce phénomène. Les nouveaux arrivants, étant bien souvent plus fortunés, contribuent à faire augmenter la moyenne des municipalités de banlieue.

Entre 1977 et 1979, la valeur des permis de construction dans la Ville de Québec se situe à environ 27,5 pour cent des permis émis dans la région (tableau 4). La part de la Ville de Québec atteint un sommet de 44,8 pour cent en 1980 et 1981, pour osciller entre 28,2 et 34,1 pour cent depuis.

L'administration publique constitue le moteur de l'économie de la région métropolitaine et de la Ville de Québec. Entre 1971 et 1981, l'emploi gouvernemental, tant celui de toutes les administrations publiques que celui du gouvernement du Québec, connait une augmentation rapide (tableau 6). Cependant, cette augmentation est moins rapide dans la Ville de Québec (29,3 pour cent) que dans la région métropolitaine (55,5 pour cent) et elle est moins rapide dans cette dernière que dans l'ensemble du Québec (60,9 pour cent). C'est dire qu'il y a une certaine décentralisation de la croissance des effectifs gouvernementaux pendant cette période. La part relative des effectifs gouvernementaux dans la Ville de Québec diminue, entre 1971 et 1981, de 70 à 58,2 pour cent par rapport à la région métropolitaine de Québec et de 17,4 à 14 pour cent par rapport à toute la province. En ce qui concerne l'emploi du gouvernement du Québec, la part relative de la Ville de Québec par rapport à la région métropolitaine diminue de 83,3 à 67,8 pour cent et de 40,5 à 30 pour cent par rapport à l'ensemble du Québec. La baisse de la position relative de la Ville de Québec dans la région métropolitaine est causée par la déconcentration, sur le territoire, des bureaux gouvernementaux, ce qui a favorisé surtout la Ville de Sainte-Foy.

Tableau 5
Évolution de la population et du revenu moyen par ménage privé
Ville de Québec en comparaison avec les municipalités de la région métropolitaine de Québec[1]
1971-1981

Municipalités[2]	1971		1981		Taux de croissance 1971-1981	
	Population	Revenu moyen par ménage privé $	Population	Revenu moyen par ménage privé $	Population %	Revenu moyen par ménage privé %
Vanier	9 720	8 173	10 725	18 269	10,3	**123,5**
Beauport	49 845	9 768	60 447	24 476	21,3	**150,6**
Saint-Jean-de-Boischatel	1 685	9 643	3 345	27 329	98,5	**183,4**
L'Ange-Gardien	2 205	9 635	2 479	24 854	12,4	**158,0**
Sainte-Brigitte-de-Laval	1 657	7 982	2 219	24 859	33,9	**211,4**
Château-Richer	3 111	9 023	3 628	24 363	16,6	**170,0**
Saint-Pierre (I.O.)	1 185	7 931	1 666	26 769	40,6	**237,5**
Sainte-Pétronille (I.O.)	659	10 149	982	31 412	49,0	**209,5**
Charlesbourg	52 525	10 360	68 326	27 651	30,1	**166,9**
Saint-Dustan-du-Lac-Beauport	1 280	12 917	3 285	39 587	156,6	**206,5**
Lac-Saint-Charles	2 385	8 408	5 837	25 418	144,7	**202,3**
Stoneham – Tewkesbury	1 691	8 007	3 513	22 551	107,7	**181,6**
Loretteville	11 645	10 296	15 060	25 099	29,3	**143,8**
Lorette (Village des Hurons)	900	7 247	960	17 979	6,7	**148,1**
Saint-Émile	2 645	8 186	5 216	24 011	97,2	**193,3**
Val-Bélair	6 555	7 380	12 695	22 536	93,7	**205,4**
Shannon	3 995	9 320	3 488	22 805	−12,7	**144,7**
Saint-Gabriel-de-Valcartier	1 825	9 677	2 670	23 338	46,3	**141,2**
Saint-Gabriel-Ouest	124	—	220	—	77,4	—
Ancienne-Lorette	8 305	9 853	12 935	27 560	55,7	**179,7**
Sillery	13 935	18 117	12 825	39 307	−8,0	**117,0**
Sainte-Foy	68 385	12 444	68 883	28 698	0,7	**130,6**
Saint-Félix-du-Cap-Rouge	2 975	11 349	8 492	40 077	185,4	**253,1**
Saint-Augustin-de-Desmaures	3 040	8 665	7 401	29 351	143,5	**238,7**
Saint-Nicolas	1 975	9 104	5 074	33 919	156,9	**272,6**
Bernières	1 140	10 049	5 009	28 180	339,4	**180,4**
Saint-Rédempteur	1 652	8 368	4 463	26 471	170,2	**216,3**
Charny	5 175	9 242	8 240	25 732	59,2	**178,4**
Saint-Romuald-d'Etchemin	8 395	9 026	9 849	23 556	17,3	**161,0**
Saint-David-de-l'Auberivière	3 815	9 633	5 380	25 851	41,0	**168,4**
Lévis	16 600	9 717	17 895	23 441	7,8	**141,2**
Lauzon	12 805	8 891	13 362	22 699	4,3	**155,3**
Saint-Étienne-de-Beaumont	1 399	8 324	1 849	27 590	32,2	**231,5**
Saint-Joseph-de-la-Pointe-de-Lévy	305	8 043	722	29 904	136,7	**271,8**
Saint-Louis-de-Pintendre	1 580	8 242	3 422	22 140	116,6	**168,6**
Saint-Jean-Chrysostome	1 905	9 109	6 930	27 871	263,8	**206,0**

Tableau 5 (Suite)
Évolution de la population et du revenu moyen par ménage privé
Ville de Québec en comparaison avec les municipalités
de la région métropolitaine de Québec[1]
1971-1981

Municipalités[2]	1971		1981		Taux de croissance 1971-1981	
	Population	Revenu moyen par ménage privé $	Population	Revenu moyen par ménage privé $	Population %	Revenu moyen par ménage privé %
Sainte-Hélène-de-Breakeyville	1 243	7 949	2 017	26 770	62,3	**236,8**
Saint-Lambert-de-Lauzon	1 719	7 399	3 202	23 082	86,3	**212,0**
Saint-Étienne	1 212	7 601	4 631	25 329	282,1	**233,2**
Région métropolitaine de Québec						
— selon les limites de 1971	480 505	9 800			19,9	**150,1**
— selon les limites de 1981	501 027		576 075	24 511	15,0	

[1] Selon les limites de 1981.

[2] Regroupées par situation géographique.

Note: Étant donné les fusions municipales survenues entre 1971 et 1981, de nombreuses municipalités ont dû être regroupées en 1971 afin d'obtenir des données comparables à 1981.

Sources: *Statistique Canada. Recensement de 1971 et 1981.*

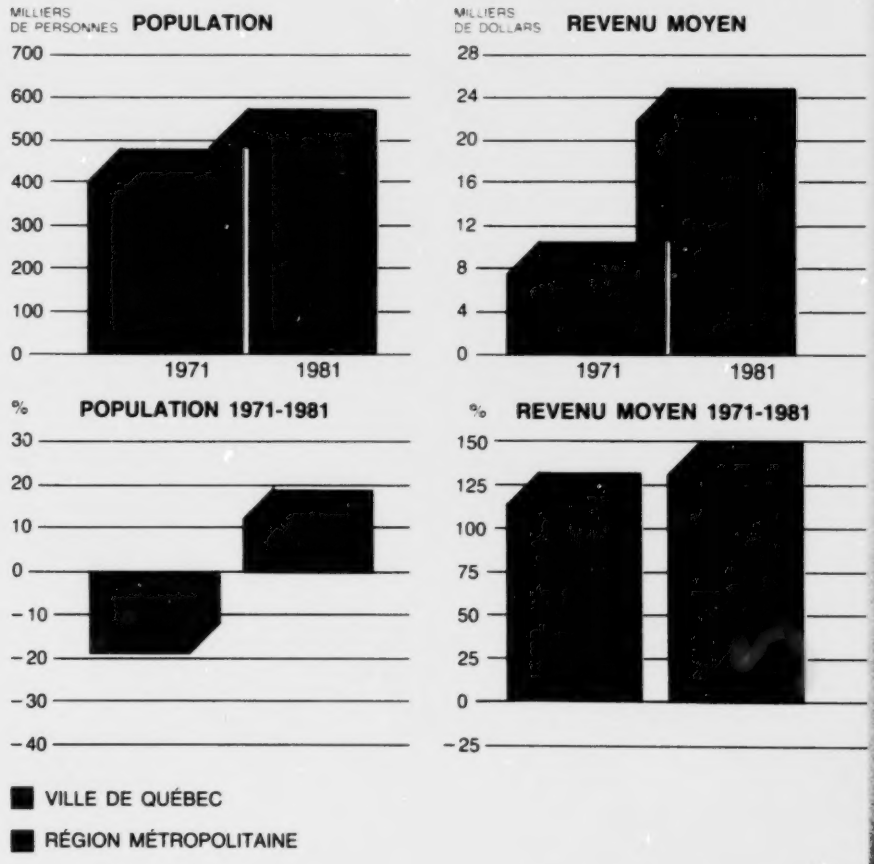


Tableau 6
Évolution de l'emploi dans l'administration publique 1971-1981, 1981-1984
Ville de Québec, région métropolitaine de Québec, région administrative de Québec, Province de Québec

	1971-1981			1981-1984		
	Selon les recensements (lieu de travail)			Selon l'enquête sur la population active		
	1971	1981	Taux de croissance 1971-81	1981	1984	Variation absolue 1981-84
A. Toutes les administrations publiques						
				—	—	—
				—	—	
Région métropolitaine de Québec	30 970[1]	48 160	55,5	40 750	35 500	−5 250
Région métropolitaine sur Province (%)	(24,8)	(24,0)		(20,8)	(18,1)	
Province de Québec	124 665[2]	200 590	60,9	195 500	195 750	250
Ville sur Province (%)	(17,4)	(14,0)				

	Selon les recensements (lieu de travail)			Selon le secrétariat du Conseil du trésor			
	1971	1981	Taux de croissance 1971-81	1982-83	1983-84	1984-85	Variation absolue 1982-85
B. Administration publique provinciale							
				—	—	—	—
				—	—	—	
Région métropolitaine de Québec	18 769[1]	31 200	66,2	—	—	—	—
Région métropolitaine sur Province (%)	(48,6)	(44,1)		—	—	—	
Région administrative	—	—	—	37 229	—	35 198	−2 031
Région administrative sur Province (%)	—	—		(51,9)	—	(48,0)	
Province de Québec	38 646[2]	70 775	83,1	71 771	70 683	73 290	1 519
Ville sur Province (%)	40,5	(30,0)		—	—	—	

Notes: [1] Les données de 1971 sont corrigées pour les activités indéterminées et imprécises de façon à les rendre comparables à celles de 1981. La technique consiste à répartir les activités indéterminées à travers les différents secteurs d'activité économique selon la part de chacun dans le total, comme cela fut fait par Statistique Canada pour les données de 1981.

[2] Les chiffres de l'emploi pour le Québec de l'administration publique provinciale (ainsi que fédérale et municipale) selon le lieu de travail en 1971 n'ont pas été publiés par Statistique Canada. Une estimation a été faite en supposant que l'administration publique provinciale selon le lieu de travail avait la même proportion de l'emploi total de l'administration publique que celle calculées selon le lieu de résidence.

Sources: Recensement de 1971 et 1981.

Enquête sur la population active: Emploi et Immigration Canada, compilation spéciale de l'EPA.

Secrétariat du Conseil du trésor, gouvernement du Québec: ces chiffres sont ceux des effectifs réellement utilisés (postes occupés) et comprennent le personnel permanent et occasionnel (en équivalent temps plein) des ministères et des organismes budgétaires et non budgétaires (CNT, CSST, CP, RARQ, RAMQ, RRQ) du gouvernement du Québec. Les données ne sont pas disponibles pour la Ville de Québec et la région métropolitaine de Québec.

En 1981, 44,1 pour cent des effectifs du gouvernement du Québec se trouvent dans la région métropolitaine (tableau 7). Cette concentration géographique de l'emploi de l'administration publique, plus élevée que celle de Victoria (31,8 pour cent), est loin d'être exagérée, puisque cette concentration est bien supérieure dans des capitales comme Halifax (59,5 pour cent), Toronto (51,3 pour cent), Winnipeg (64,4 pour cent) et Edmonton (58,3 pour cent). C'est dire que l'emploi des gouvernements provinciaux est plus décentralisé au Québec et en Colombie-Britannique que dans les autres provinces considérées. Ce phénomène s'explique notamment par la présence, dans ces deux provinces, d'une autre ville qui constitue un centre majeur d'activités économiques: Montréal et Vancouver. La concentration géographique des effectifs du gouvernement provincial est beaucoup plus forte dans les provinces où le siège du gouvernement est installé dans la principale ville. C'est le cas d'Halifax, de Toronto et de Winnipeg.

Si les effectifs des administrations publiques ont augmenté entre 1971 et 1981, la tendance est inversée depuis (tableau 6). Entre 1981 et 1984, d'après l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, l'emploi de toutes les administrations publiques diminue de 5 250 dans la région métropolitaine de Québec alors qu'il demeure stable dans l'ensemble du Québec. Pour sa part, l'emploi du gouvernement du Québec diminue de 2 031 dans la région administrative de Québec (région 03); il est donc permis de supposer que cette baisse est survenue dans l'agglomération de Québec.

Selon une étude qui porte sur l'impact économique des gouvernements dans la région de Québec[1], les trois paliers de gouvernement génèrent, en 1981, 48 160 emplois directs, dont 31 200 par le gouvernement du Québec (64,8 pour cent). En outre, comme les gouvernements achètent des biens et des services courants, par exemple du papier ou des services informatiques, et des biens d'investissements, par exemple la construction de routes et d'édifices, ils génèrent ainsi des emplois « indirects » estimés à 21,3 pour cent de l'emploi direct total, soit 10 259 emplois indirects attribués à la présence des gouvernements dont 6 646 proviennent du gouvernement du Québec. Enfin, les revenus de tous ces employés sont en partie dépensés dans l'achat de biens et de services, assurant ainsi des emplois « induits » estimés à 25 pour cent des emplois directs et indirects, soit 14 605 emplois « induits » générés par les gouvernements dont 9 462 proviennent du gouvernement du Québec. La présence des gouvernements dans la région métropolitaine de Québec génère donc 73 024 emplois, soit 28,9 pour cent de l'emploi total de la région. À lui seul, le gouvernement du Québec est responsable de 47 308 emplois, soit 64,8 pour cent de l'emploi généré par les gouvernements et 18,7 pour cent de l'emploi total de la région.

Tableau 7
Concentration de l'emploi de l'administration publique provinciale dans les régions métropolitaines de recensement avec une capitale
1971-1981

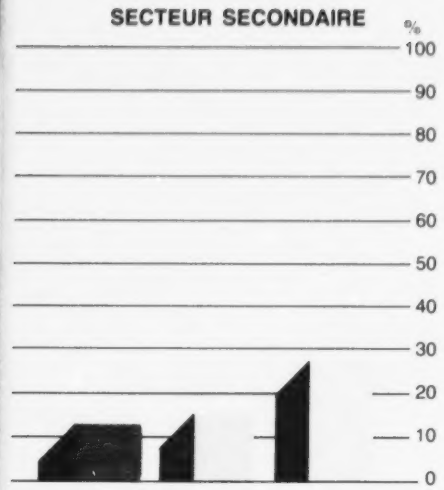
	Lieu de résidence		Lieu de travail	
Région métropolitaine (Province)	1971 %	1981 %	1971 %	1981 %
Québec (Qué.)	**41,1**	**41,6**	**48,7**	**44,1**
Halifax (N.-E.)	45.3	53.4	60.1	59.5
Toronto (Ont.)	44.9	47.5	46.3	51.3
Winnipeg (Man.)	65.5	63.9	69.5	64.4
Regina (Sask.)	46.6	46.4	50.0	48.9
Edmonton (Alb.)	58.9	56.0	62.8	58.3
Victoria (C.-B.)	31.2	30.8	31.8	31.8

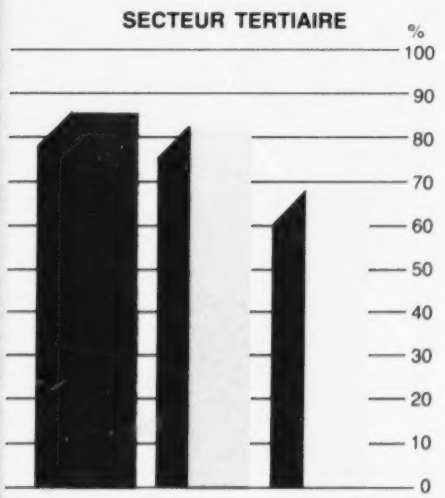
Note : Pour Ottawa-Hull, capitale fédérale, les taux pour l'administration publique fédérale sont de 55.4 et 61.1 pour cent selon le lieu de résidence et de 56.3 et 64.5 pour cent selon le lieu de travail.

Sources : Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec calculées à partir des recensements de 1971 et 1981.

[1] *Étude du rôle économique de l'industrie gouvernementale dans la région de Québec*, par Yves Bussière, Georges Mathews et Luc-Normand Tellier, Étude préparatoire au Sommet économique de la grande région de la Capitale, INRS-Urbanisation, Montréal, Janvier 1983.

Si les 48 160 emplois directs des gouvernements ont entraîné la création de 24 864 emplois, le rapport est donc de 1,52 approximativement. En conséquence, la baisse de 5 250 emplois gouvernementaux survenue dans la région métropolitaine de Québec, entre 1981 et 1984, aurait entraîné la perte de 2 730 emplois additionnels, pour une baisse totale de 7 980 emplois. S'il n'y a pas eu baisse dans l'emploi total dans la région métropolitaine de Québec, c'est grâce à la croissance des autres secteurs, comme les finances, les assurances et les affaires immobilières.





VILLE DE QUÉBEC

RÉGION MÉTROPOLITAINE

PROVINCE DE QUÉBEC

9,7 pour cent de l'emploi total, contre 22,6 pour cent pour l'ensemble du Québec. Cette faible importance du secteur manufacturier se rencontre également à Halifax (7,7 pour cent), Régina (9 pour cent) et Victoria (6,9 pour cent) (Tableau 9). Il en va différemment quand la capitale est en même temps le pôle de croissance de la province, comme c'est le cas pour Toronto (24,4 pour cent), Winnipeg (17,5 pour cent) et Edmonton (11,3 pour cent). La deuxième caractéristique est la forte tertiarisation de l'économie : 83,8 pour cent de l'emploi total en 1981 dans la région métropoli-

Tableau 8
Structure de l'emploi par secteur d'activités économiques
Ville de Québec en comparaison avec la région métropolitaine et l'ensemble du Québec
1981

	Ville de Québec		Région métropolitaine de Québec		Province de Québec	
	Emplois	%	Emplois	%	Emplois	%
SECTEUR PRIMAIRE	**280**	**0,2**	**2 585**	**1,0**	**119 980**	**4,5**
SECTEUR SECONDAIRE	**15 365**	**13,5**	**38 415**	**15,2**	**738 240**	**27,5**
Industries manufacturières	11 065	9,7	26 990	10,7	606 930	22,6
Construction	4 300	3,8	11 425	4,5	131 310	4,9
SECTEUR TERTIAIRE	**97 955**	**86,2**	**211 490**	**83,8**	**1 831 105**	**68,1**
Transports, communications et autres services publics	8 000	7,0	15 985	6,3	225 170	3,4
Commerce	16 035	14,1	40 810	16,2	444 815	16,5
Finances, assurances et affaires immobilières	6 250	5,5	16 510	6,5	141 005	5,2
Services socio-culturels, commerciaux et personnels	39 655	34,9	90 025	35,7	819 525	30,5
Administration publique et défense	28 015	24,7	48 160	19,1	200 590	7,5
TOTAL	113 610	100,0	252 490	100,0	2 689 315	100,0

Source : Statistique Canada, Recensements de 1971 et de 1981.

STRUCTURE ET ÉVOLUTION DES SECTEURS D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

La structure de l'activité économique de la région métropolitaine de Québec comporte deux caractéristiques fondamentales, comparativement à celle du Québec (tableau 8). Premièrement, le secteur manufacturier y est de faible importance : respectivement 10,7 et

taine de Québec et 86,2 pour cent dans la Ville de Québec. Cette situation se répète dans d'autres capitales provinciales du Canada, telles Halifax (85,7 pour cent), Régina (82,9 pour cent) et Victoria (83,3 pour cent). La tertiarisation de l'économie, largement attribuable à la présence du gouvernement du Québec, est en même temps responsable de la prospérité de la région.

Les taux de croissance de l'emploi par secteur d'activités permettent d'identifier, entre 1971 et 1981, des changements structurels importants dans la région métropolitaine de Québec (tableau 10). L'emploi y augmente plus rapidement que dans l'ensemble du Québec dans trois secteurs particuliers : les finances, les assurances et les affaires immobilières (111,3 contre 60,5 pour cent), les services socio-culturels, commerciaux et personnels (72 contre 62,2 pour cent) et le commerce (62,8 contre 55,9 pour cent). Ces changements structurels se poursuivent entre 1981 et 1984 (tableau 11). Pendant cette période, l'emploi dans le secteur des finances, des assurances et des affaires immobilières augmente de 24,6 pour cent dans la région métropolitaine de Québec comparativement à 4,3 pour cent pour le Québec. La région métropolitaine affiche un meilleur rendement que l'ensemble du Québec dans tous les secteurs d'activité économique, à l'exception de l'administration publique. L'emploi total y augmente de 2,6 pour cent tandis qu'il diminue de 0,1 pour cent au Québec.

La croissance de l'emploi (tableau 10), entre 1971 et 1981, est relativement moins rapide dans la Ville de Québec que dans la région métropolitaine de Québec ou dans la province. La Ville de Québec détient en effet 59,1 pour cent de l'emploi total de la région métropolitaine en 1971 contre seulement 45 pour cent en 1981 (tableau 12).

La prospérité économique d'une région repose fondamentalement sur sa capacité d'exportation ; cette capacité en effet lui permet en retour d'importer les biens et les services qu'elle ne produit pas localement. Les emplois directs et indirects servent à produire des biens et des services d'exportation et sont considérés comme la « base » économique de la région, les autres emplois étant « induits » par les revenus générés par les exportations. Quand les exportations sont évoquées, il faut surtout penser aux exportations de produits primaires ou manufacturés ; il est plus rare de songer aux exportations de services. Pourtant, le gouvernement du Québec constitue, de loin, le principal exportateur de la région métropolitaine de Québec ; en effet, les fonctionnaires provinciaux administrent l'État pour l'ensemble des citoyens du Québec, de sorte qu'il faut considérer qu'ils exportent des services au reste du Québec. Il en va de même pour les employés des sièges sociaux des compagnies d'assurance.

Tableau 9
Importance de l'emploi manufacturier et tertiaire dans les régions métropolitaines de recensement avec une capitale
1971-1981

Région métropolitaine (Province)	Emploi manufacturier (1)		Emploi tertiaire (2)	
	1971 %	1981 %	1971 %	1981 %
Québec (Qué.)	**13,7**	**10,7**	**77,7**	**83,8**
Halifax (N.-E.)	9.2	7.7	82.5	85.7
Toronto (Ont.)	27.8	24.4	65.0	69.6
Winnipeg (Man.)	19.7	17.5	73.9	77.1
Regina (Sask.)	10.2	9.0	82.4	82.9
Edmonton (Alb.)	12.4	11.3	75.2	75.2
Victoria (C.-B.)	9.3	6.9	81.7	83.3

(1) Emploi du secteur manufacturier en pour cent de l'emploi total
(2) Emploi du secteur tertiaire en pourcentage de l'emploi total

n.b. Pour Ottawa-Hull, capitale fédérale, les taux de l'emploi manufacturier sont de 8.5 pour cent et de 7.2 pour cent respectivement, tandis que ceux de l'emploi tertiaire sont de 83.8 pour cent et de 87.6 pour cent.

Source : Compilations de la Commission d'études sur la Ville de Québec calculées à partir des données des recensements de 1971 et 1981.

L'importance du gouvernement tend en quelque sorte à stabiliser la base économique de la Ville et de la région métropolitaine mais la réduction des effectifs gouvernementaux fait qu'il n'est plus possible de compter uniquement sur ce secteur pour contrecarrer la tendance à la baisse du secteur manufacturier.

STRUCTURE ET ÉVOLUTION DE L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE

L'emploi manufacturier de la région métropolitaine de Québec, après avoir chuté de 1971 à 1974, est demeuré stable depuis lors. Ce rendement est, en soi, assez bon même s'il donne une baisse de 8,8 pour cent pour la période

Tableau 10
Taux de croissance de l'emploi par secteur d'activités économiques
Ville de Québec en comparaison avec la région métropolitaine et la province de Québec
1971-1981

	Ville de Québec %	Région métropolitaine de Québec %	Province de Québec %
SECTEUR PRIMAIRE	**-45,1**	**61,1**	**6,2**
SECTEUR SECONDAIRE	**-16,5**	**8,7**	**23,2**
Industries manufacturières	-8,3	18,5	23,8
Construction	-32,3	-9,1	20,2
SECTEUR TERTIAIRE	**23,7**	**64,0**	**53,6**
Transports, communications et autres services publics	4,9	42,9	36,8
Commerce	3,9	62,8	55,9
Finances, assurances et affaires immobilières	38,4	111,3	60,5
Service socio-culturels, commerciaux et personnels	36,6	72,0	62,2
Administration publique et défense	30,9	57,4	63,1
TOTAL	15,8	52,2	41,2

Note: Dans le recensement de 1981, la population active occupée selon le lieu de travail est la variable qui se rapproche le plus du concept traditionnel de l'emploi. Dans le recensement de 1971, la variable utilisée est celle de la population active expérimentée selon le lieu de travail. Celle-ci comprend l'emploi et les chômeurs qui ont travaillé après le 1er janvier 1970.

Source: Compilation de la Commission d'étude par la Ville de Québec, calculé à partir des données des Recensements de 1971 et 1981.

de 1971 à 1981 (tableau 13). La Ville de Québec, pour sa part, connait une diminution de 26,4 pour cent. Parmi les régions métropolitaines de recensement choisies (tableau 14), Québec est la ville-centre qui connait la plus forte baisse. Mais elle n'est pas la seule à subir le phénomène de la désindustrialisation. La Ville de Montréal en effet a vu son emploi manufacturier diminuer de 19 pour cent.

La Ville de Québec comprend 41,6 pour cent de l'emploi manufacturier de la région métropolitaine, en 1981. Elle se place ainsi dans le même groupe que Vancouver (37,0 pour cent), Ottawa-Hull (43,6 pour cent), St-Catherines (40,3 pour cent) et Kitchener (44,7 pour cent) (tableau 14). Pour ce qui concerne l'augmentation de l'emploi manufacturier dans la région métropolitaine de Québec, Dorchester (avec 797 emplois de plus entre 1974 et 1981) et la Beauce (avec 742 emplois de plus) sont les seules régions à avoir connu véritablement une croissance. Dans la région immédiate de Québec, l'emploi manufacturier entre 1971 et 1981 augmente de façon sensible à Beauport (avec 583 emplois de plus) et à Sainte-Foy (avec 484 emplois de plus). Ces deux municipalités constituent les deux principaux foyers de croissance de l'emploi manufacturier dans la région métropolitaine. Il ne faudrait pas voir nécessairement dans cette évolution le résultat de la relocalisation d'entreprises de la Ville de Québec qui auraient déménagé en banlieue. En effet, si les relocalisations sont relativement importantes entre 1965 et 1974, le mouvement a ralenti depuis. La croissance de l'emploi manufacturier dans les banlieues, depuis 1974, est surtout le résultat de l'implantation de nouvelles entreprises qui répondent aux attraits particuliers des villes de banlieue, notamment le faible coût du terrain et la bonne localisation des parcs industriels par rapport au réseau routier.

Même si la structure de l'industrie manufacturière est assez diversifiée, les secteurs plus traditionnels des aliments et boissons, tabac, cuir, textile, habillement, bois, meubles et papier regroupent 46,6 pour cent des emplois; en ajoutant d'autres secteurs matures comme l'imprimerie et l'équipement de transport, le rapport est haussé à 70,1 pour cent (tableau 13). Alors que 84,7 pour cent des entreprises de la région métropolitaine ont moins de cinquante employés, huit entreprises de 500 employés et plus sont responsables de plus de 30 pour cent de l'emploi manufacturier[1].

Les entreprises à forte intensité de travail se retrouvent surtout sur la rive nord, tandis que les entreprises à plus haute intensité de capital sont localisées surtout sur la rive sud.

[1] Rapport final sur une stratégie de développement industriel, région métropolitaine de Québec; Mallette, Major et Martin consultants; ministère de l'Industrie du Commerce et du Tourisme (gouvernement du Québec); Montréal, janvier 1984.

Tableau 11
Structure de l'emploi par secteur d'activités économiques
Région métropolitaine de Québec
1981-1984

	1981		1984		Taux de croissance (%) 1981-1984	
	Emplois	%	Emplois	%	Région métropolitaine	Province de Québec
SECTEUR PRIMAIRE	**1 750**[1]	**0,8**	**3 000**[1]	**1,3**	**71,4**	**−3,2**
SECTEUR SECONDAIRE	**31 500**	**13,6**	**32 500**	**13,7**	**3,2**	**−5,2**
Industries manufacturières	22 000	9,5	23 250	9,8	5,7	−5,6
Construction	9 500	4,1	9 250	3,9	−2,6	−2,8
SECTEUR TERTIAIRE	**197 750**	**85,6**	**201 500**	**85,0**	**1,9**	**1,9**
Transports, communications et autres services publics	18 000	7,8	16 250	6,9	−9,7	−11,8
Commerce	39 500	17,1	41 750	17,6	5,7	2,7
Finances, assurances et affaires immobilières	14 250	6,2	17 750	7,5	**24,6**	**4,3**
Services socio-culturels, commerciaux et personnels	85 250	36,9	90 250	38,1	5,9	5,2
Administration publique et défense	40 750	17,6	35 500	15,0	**−12,9**	**0,1**
TOTAL	231 000	100,0	237 000	100,0	**2,6**	**−0,1**

[1] Ces deux nombres ne sont pas fournis par Statistique Canada. Ils sont obtenus en calculant la différence entre le grand total et la somme des autres secteurs.

Source: Emploi et Immigration Canada. Compilation spéciale de l'Enquête sur la population active.

Tableau 12
Part relative de l'emploi de la Ville de Québec par rapport à la région métropolitaine de Québec
1971-1981

	1971 %	1981 %
SECTEUR PRIMAIRE	**31,8**	**10,8**
SECTEUR SECONDAIRE	**52,1**	**40,0**
Industries manufacturières	52,9	41,0
Construction	50,5	37,6
SECTEUR TERTIAIRE	**61,4**	**46,3**
Transports, communications et autres services publics	68,2	50,0
Commerce	61,6	39,3
Finances, assurances et affaires immobilières	57,8	37,9
Services socio-culturels, commerciaux et personnels	55,5	44,0
Administration publique et défense	70,0	58,2
Indéterminé	59,3	—
TOTAL	**59,1**	**45,0**

Source: Compilations de la Commission d'études sur la Ville de Québec calculées à partir des données des recensements de 1971 et 1981.

Tableau 13
Structure de l'emploi salarié manufacturier
Ville de Québec en comparaison avec la région métropolitaine
1981

Groupes d'industries manufacturières	Ville de Québec			Région métropolitaine de Québec		
	Emplois	%	Taux de croissance 1971-81	Emplois	%	Taux de croissance 1971-81
1. Aliments et boissons	875	10,1	**-58,8**	2 484	11,9	**-33,8**
2. Tabac	—	—	—	—	—	—
3. Caoutchouc, produits en plastique	—	—	—	—	—	—
4. Cuir	307	3,5	**-63,8**	—	—	—
5. Textile	—	—	—	—	—	—
6. Bonneterie	—	—	—	—	—	—
7. Habillement	693	8,0	**-48,2**	975	4,7	**-47,5**
8. Bois	96	1,1	**-32,4**	1 349	6,5	**95,2**
9. Meuble, articles d'ameublement	95	1,1	**-20,2**	445	2,1	**-44,8**
10. Papier, activités annexes	—	—	—	1 933	9,2	**6,6**
11. Imprimerie, édition, activités annexes	1 262	14,5	**-19,2**	2 107	10,1	**10,9**
12. Métaux primaires	—	—	—	—	—	—
13. Fabrication de produits en métal	540	6,2	**-44,0**	1 510	7,2	**4,4**
14. Fabrication des machines	—	—	—	267	1,3	**-8,6**
15. Fabrication d'équipement de transport	56	0,6	—	—	—	—
16. Fabrication de produits électriques	108	1,2	**-82,2**	440	2,1	**-45,9**
17. Produits minéraux non métalliques	231	2,7	**62,7**	639	3,1	**-37,4**
18. Industrie du pétrole et du charbon	—	—	—	—	—	—
19. Industrie chimique	180	2,1	**-32,8**	1 467	7,0	**30,4**
20. Industries manufacturières diverses	846	9,7	**158,7**	1 299	6,2	**40,7**
Autres groupes principaux [1]	3 417	39,2	**117,0**	5 988	28,6	**27,2**
Total	8 706	100,0	**-26,4**	20 903	100,0	**-8,8**

[1] *Statistique Canada ne rend pas publiques les données concernant certains groupes principaux afin de préserver la confidentialité des données.*

Source : Statistique Canada, Industries manufacturières du Canada; niveau infraprovincial.

En conclusion, cette analyse dégage certains traits positifs puisque l'économie de la région métropolitaine de Québec affiche un dynamisme certain, comme en témoigne notamment l'évolution favorable du marché du travail. Entre 1981 et 1984, l'économie régionale a même pu surmonter une perte de 5 250 emplois dans le secteur de l'administration publique et de 1 750 emplois dans le secteur des transports, communications et autres services publics grâce au dynamisme des services socio-culturels, commerciaux et personnels (une hause de 5 000 emplois) des finances, assurances et affaires immobilières (avec 3 500 emplois plus), du commerce (avec 2 250 emplois de plus) et de l'industrie manufacturière (avec 1 250 emplois de plus). La prospérité de la région métropolitaine de Québec est en grande partie assurée par les exportations, notamment dans les secteurs de l'administration publique et des finances, assurances et affaires immobilières.

L'économie de la Ville de Québec ne croît pas au même rythme que celle de sa région métropolitaine qui connait une certaine prospérité. À mesure que l'expansion de la région métropolitaine continue, la Ville de Québec voit son importance relative diminuer, tant au plan démographique qu'économique. Cette baisse de l'importance relative de la ville-centre est un phénomène rencontré dans plusieurs régions métropolitaines du Canada et des États-Unis, surtout celles situées dans le Nord-Est. De même, la tendance à la désindustrialisation se poursuit. Loin d'avoir une vocation manufacturière, la Ville de Québec présente plutôt des avantages du côté du secteur tertiaire, du tourisme et de l'habitation.

Tableau 14
Emploi manufacturier des villes-centres
Régions métropolitaines de recensement choisies
1971-1981

Région métropolitaine (province)	Part des villes-centres dans l'emploi manufacturier des régions métropolitaines		Taux de croissance, 1971-1981	
	1971 %	1981 %	Villes-centres %	Région métropolitaine %
Québec (Qué.)	**51,6**	**41,6**	**−26,4**	**−8,8**
Ottawa-Hull (Ont.-Qué.)	44,4	43,6	−2,6	−0,7
London (Ont.)	71,4	94,2	10,1	−16,6
Kitchener-Waterloo (Ont.)	50,0	44,7	3,2	15,6
St-Catherines-Niagara (Ont.)	37,3	40,3	4,0	−3,7
Hamilton (Ont.)	86,8	77,2	−9,3	1,9
Windsor (Ont.)	92,9	82,9	−22,5	−13,1
Winnipeg (Man.)	58,9	99,9	94,5	14,6
Calgary (Alb.)	100,0	100,0	68,3	68,3
Edmonton (Alb.)	79,6	74,3	44,8	55,0
Vancouver (C.-B.)	46,0	37,0	−7,1	15,6

Source: Statistique Canada; Industries manufacturières du Canada; Niveau infraprovincial.

POUR FAIRE
LE POINT

Le statut de capitale

PEU DE POUVOIRS SPÉCIFIQUES

Malgré un indéniable attachement aux symboles et aux valeurs historiques qui l'habitent, la Ville de Québec n'a obtenu que peu de privilèges liés à son rôle de capitale, du moins au cours des dernières décennies. L'analyse du cadre légal et institutionnel de Québec en témoigne.

De 1841 à 1867, Québec avait partagé avec Kingston, Montréal et Toronto, le rôle de capitale des Canadas-unis. En juillet 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique consacrait Québec capitale de la « Nouvelle Province de Québec ». Cette situation politique n'a cependant pas été soutenue par un statut juridique spécifique.

Au plan légal, Québec demeure avec Montréal la seule ville à posséder une charte particulière, distincte de la Loi des cités et villes. Le prestige de Québec, associé à son rôle de capitale, et son caractère historique n'y sont sans doute pas étrangers, même si son statut juridique ne lui confère pas vraiment de pouvoirs différents de ceux d'autres villes d'importance.

Les plus importantes initiatives gouvernementales pour valoriser la Capitale, mise à part la construction du parlement dans les années 1880, remontent à 1941 avec l'adoption d'une loi sur l'aménagement et l'embellissement de Québec. C'est cependant l'initiative gouvernementale de 1961 qui fut de loin la plus significative avec la réalisation du concept d'aménagement de la colline parlementaire.

Ces interventions n'ont toutefois pas favorisé la mise en place de mécanismes permanents de concertation qui auraient dynamisé le rôle de capitale et évité peut-être la perte de certains équipements, jugés essentiels à la fonction de capitale.

1941 : LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'EMBELLISSEMENT DE QUÉBEC

En 1941, la Loi sur l'aménagement et l'embellissement de Québec créait la Commission d'embellissement de Québec qui était chargée de « promouvoir la conservation du cachet distinctif de la capitale de la province ». Elle était composée du maire de Québec, d'un représentant du gouvernement du Québec et d'un représentant de la Chambre de commerce.

Son action fut très limitée parce qu'elle ne détenait en réalité aucun pouvoir de planification, de réalisation ou de gestion pour orienter l'action des ministères et de la ville. Elle n'avait qu'un pouvoir de recommandation. Enfin, elle fut dissoute en 1944.

1961 : LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'EMBELLISSEMENT DE LA RÉGION DE LA CAPITALE DU QUÉBEC

Une deuxième initiative ne viendra que vingt ans plus tard. En effet, en 1961, le gouvernement du Québec adoptait la Loi sur l'aménagement et l'embellissement de la région de la Capitale du Québec qui créait ainsi la Commission d'aménagement de Québec chargée de « l'aménagement, la restauration et l'embellissement de la région de la Capitale du Québec et la conservation de son cachet distinctif ».

Fait à souligner, la préoccupation du législateur pour sa capitale ne se borne plus aux limites de la Ville de Québec mais s'étend aux neuf municipalités de l'agglomération.

La Commission, composée du maire de Québec, d'un représentant de la Chambre de commerce et de trois membres nommés par le gouvernement du Québec, dont le président et le vice-président, était dotée de pouvoirs réels et de services opérationnels.

De 1961 à 1965, cette Commission a préparé le plan d'aménagement de la colline parlementaire et procédé à l'acquisition d'immeubles dans cette même zone. À la suite d'un conflit avec la ville sur l'aménagement de la Colline, la Commission se faisait accorder des pouvoirs réglementaires, normalement exercés par la ville, pour la construction, la transformation et la démolition d'immeubles.

En 1967, la Commission était cependant privée de tous ses pouvoirs en matière de rénovation ou de réaménagement urbain, lors de l'adoption de la Loi sur la Société d'habitation du Québec. Enfin, en 1969, avec l'adoption de la Loi de la Communauté urbaine de Québec, disparaissait la Commission d'aménagement de Québec.

1969 : LOI DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE QUÉBEC

La Loi de la Communauté urbaine de Québec créait en même temps la Commission d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec (CACUQ). Dotée de pouvoirs consultatifs, cette commission était chargée de conseiller le gouvernement, la Communauté et les municipalités sur l'aménagement, la restauration et l'embellissement du territoire, de façon à conserver le cachet distinctif et à participer à la préparation d'un schéma d'aménagement. Ses travaux étaient financés dans le cadre de l'entente Canada-Québec sur les zones spéciales.

En 1979, les modifications apportées à la Loi de la Communauté urbaine de Québec élargissaient les pouvoirs de cette dernière en matière d'aménagement. La Commission d'aménagement s'est vu dans l'obligation de céder sa place à un service d'aménagement du territoire rattaché à la Communauté urbaine de Québec qui était chargé de préparer le schéma d'aménagement.

1978 : UN PROJET DE SOCIÉTÉ D'AMÉNAGEMENT DE LA CAPITALE

En 1978, un mémoire préparé par les députés de la région de Québec faisait état d'une absence de coordination des interventions sur le territoire de la capitale. De plus, le mémoire proposait la création d'une « Société d'aménagement de la capitale du Québec » qui serait composée d'une majorité de représentants du gouvernement et dotée de pouvoirs d'intervention dans les secteurs du tourisme, de la récréation, de l'habitation et du patrimoine. Le territoire d'intervention de cette société aurait été celui de la Communauté urbaine de Québec et de quelques autres communautés de la rive sud.

Cette proposition qui visait à doter la région de Québec d'un organisme comparable à celui de la Commission de la Capitale nationale, à Ottawa, a été rejetée en 1979. De tout évidence, les élus municipaux ne souhaitaient pas la mise en place d'une structure d'intervention sur leur territoire. De plus, cette nouvelle société aurait été à l'encontre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui fait de l'aménagement une responsabilité d'abord municipale.

DES PRÉOCCUPATIONS DE DÉVELOPPEMENT

Après cette ultime tentative de doter la région de la Capitale d'une structure d'intervention avec pleins pouvoirs, des comités de concertation ont été créés avec pour principale préoccupation le développement au lieu de l'aménagement. Leur territoire d'intervention s'étend aux treize municipalités de la Communauté urbaine de Québec et à la partie urbanisée de la rive sud.

En 1980, l'un de ces comités, le comité ministériel de concertation présidé par un ministre de la région de Québec, en l'occurence le ministre des Transports, est chargé d'assurer le suivi des dossiers de développement de la région. Participent également à ce comité les ministres des Travaux publics et Approvisionnement, des Affaires municipales et deux adjoints parlementaires de la région de Québec. Après une dizaine de rencontres sur des projets spécifiques, il est dissout en 1981.

Au sommet économique de la grande région de la Capitale, en septembre 1983, les partenaires s'entendent pour remettre en fonction un comité ministériel de la région de Québec dans le but de donner suite aux engagements du gouvernement du Québec à ce sommet et de mettre sur pied la « Conférence pour la mise en valeur de la région de la Capitale », comme le proposait le gouvernement dans son document « l'État du Québec et sa Capitale ». Cette conférence a vu le jour en mai 1984.

Organisme de concertation, la Conférence pour la mise en valeur de la région de la Capitale comprend le ministre d'État à l'Aménagement qui la préside, le président du comité ministériel de la région de Québec, le maire de Québec, le président de la Communauté urbaine de Québec et deux maires de la Conférence des Maires de la Rive Sud qui regroupe les maires des municipalités régionales de comté des Chutes-de-la-Chaudière et de Desjardins. Cette conférence a tenu, depuis, trois réunions sur divers dossiers de développement de la région de Québec.

Au cours des dernières années, les relations entre la Ville de Québec et les partenaires impliqués dans des projets d'aménagement et de développement ont pris la forme d'ententes sectorielles. Les plus significatives sont sans doute celles passées entre la ville et le ministère des Affaires culturelles pour la mise en valeur de certains secteurs du Vieux-Québec.

En plus de ces mécanismes, la région de Québec a oeuvré au sein de divers comités en liaison cette fois avec le gouvernement fédéral. D'abord en 1970, dans le cadre de l'entente Canada-Québec sur la zone spéciale de Québec, diverses interventions ont été effectuées dans les domaines du tourisme, des infrastructures routières et de l'équipement urbain. Administrée par le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), cette entente a pris fin en 1975.

En 1973, le Comité intergouvernemental de coordination de la région de Québec a eu pour mandat d'assurer le financement et la bonne marche des travaux préparatoires à la seconde phase du schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec. Ce comité faisait appel aux représentants des ministères des Affaires municipales et des Affaires intergouvernementales du Québec, de l'Office de planification et de développement du Québec, des ministères d'État aux Affaires urbaines et de l'Expansion économique régionale du Canada, de la Communauté urbaine de Québec, de la Commission d'Aménagement de la Communauté urbaine de Québec et enfin de la Ville de Sainte-Foy. Ce comité a cessé d'exister au début de 1976.

LES AUTRES CAPITALES, AU CANADA

À l'examen de la situation de plusieurs capitales, quelques unes seulement font l'objet d'une organisation territoriale ou juridique spécifique. Dans la pratique, toutefois, les capitales reçoivent de plus en plus un traitement particulier, ne serait-ce que pour les aider à se doter d'équipements culturels de prestige.

Un survol du cadre institutionnel des capitales canadiennes démontre qu'elles font face aux mêmes problèmes liés à la présence du siège du gouvernement sur leur territoire. Elles ne disposent pas de cadre particulier d'intervention, à l'exception cependant de Victoria et d'Ottawa qui bénéficient toutes deux d'une structure originale propre.

Dans le cas de certaines capitales, l'aménagement de leur territoire et de leur région immédiate relève de la compétence d'« administrations régionales ». Ainsi, les gouvernements provinciaux consultent les autorités locales et régionales sur l'aménagement de leur capitale. À Winnipeg, par exemple, depuis la réforme de 1971, la ville a intégré tout le territoire de l'ancienne « Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg » et les pouvoirs reliés à l'aménagement s'exercent de concert avec les treize « Community Committees ».

Pour sa part, en 1928, le gouvernement de l'Ontario créait l'« Advisory City Planning Commission », chargée d'examiner l'aménagement et le développement des abords de la colline parlementaire. En 1953, l'administration régionale « Metropolitan Toronto », nouvellement créée, partage, avec les municipalités qui en font partie, la responsabilité de l'aménagement de la région de la capitale.

Il n'existe pas d'administration régionale à Edmonton mais la « Edmonton Regional Planning Commission », créée en 1950, a pour mandat de favoriser la coopération entre les municipalités et est dotée de pouvoirs généraux de zonage et de contrôle sur les lotissements.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a le pouvoir depuis 1965 de protéger les territoires désignés « zones de développement d'ouvrages publics ». Il peut ainsi exproprier et soustraire à la réglementation municipale toute construction, amélioration ou modification d'un immeuble situé à l'intérieur de ces zones. Ce pouvoir n'est cependant pas limité au seul territoire de la capitale, Frédéricton.

QUELQUES CAS PARTICULIERS

En 1956, le gouvernement de la Colombie-Britannique créait la Commission d'embellissement de la région de la capitale qui devenait, en 1977, la « Provincial Capital Commission » (PCC). Le rayonnement de cette commission couvre un territoire de 350 kilomètres carrés. Elle compte treize membres dont huit nommés par le gouvernement et cinq par les principales villes qui composent la région de la capitale.

Le mandat de cette commission est de « coordonner les activités de développement et de construction » sur son territoire. C'est ainsi que le gouvernement de la Colombie-Britannique ne peut entreprendre aucune construction avant de recevoir un accord préalable de la Commission. D'autre part, la Commission peut acquérir des terrains à diverses fins, telles la réalisation de parcs publics, squares, ou l'aménagement de rues, de ponts et autres structures.

La Commission de Victoria (PCC) dispose en réalité des mêmes pouvoirs que ceux délégués aux villes d'une certaine importance. Par contre, les grandes fonctions de planification régionale, d'acquisition et de développement de parcs régionaux et d'établissement de réseaux d'égoûts sont assumées par le « Capital Regional District Board » dont le territoire couvre 2 421 kilomètres carrés. La Ville de Québec, en comparaison, dispose des mêmes pouvoirs que la Commission de Victoria et même davantage avec son pouvoir d'expropriation. Il existe également certaines analogies de mandat et de composition entre la Commission de Victoria et l'ex-Commission d'aménagement de Québec, créée en 1961.

À Ottawa, les premières interventions visant à doter la Capitale nationale d'un cadre institutionnel particulier remontent à 1899 avec la « Commission d'embellissement d'Ottawa » qui devait faire place, en 1927, à la « Commission du district fédéral ». Ce n'est qu'en 1945 qu'un « Comité d'aménagement de la Capitale nationale », organisme de concertation, est créé et qu'une superficie de 900 milles carrés est déclarée « district de la Capitale nationale ». Ce comité devait faire place, en 1958, à la Commission de la Capitale nationale, créée par la Loi sur la Capitale nationale.

Le mandat de cette commission est de coordonner la construction et le développement sur les terrains publics fédéraux. Elle voit également à la préparation des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la capitale. Son territoire d'intervention est vaste puisqu'il regroupe plus de 22 municipalités et qu'il s'étend sur au-delà de 4 500 kilomètres carrés, tant du côté de l'Ontario que du Québec.

Le financement de la Commission de la Capitale nationale est assuré par le gouvernement fédéral qui nomme de plus les vingt membres qui y siègent. Parmi ces vingt membres, un représente chacune des provinces, deux la ville d'Ottawa et enfin un représente la ville de Hull.

La Commission de la Capitale nationale dispose de pouvoirs très étendus pour acquérir, détenir, gérer, aménager, vendre, concéder, transférer, céder à bail, et exproprier. Aucune construction d'un ministère ou d'un organisme fédéral ne peut être réalisée sans l'accord de la Commission. Son action a principalement porté sur des acquisitions foncières, tant à Ottawa qu'à Hull. Elle a effectué d'importantes interventions d'aménagement et de gestion d'équipements récréatifs, de voirie et de patrimoine.

AUCUN MODÈLE NE S'IMPOSE

Ce survol démontre l'intérêt des gouvernements de créer un cadre institutionnel particulier à leur capitale. Cependant aucun modèle ne s'est imposé de façon évidente. Ainsi, à Québec, aucune structure décisionnelle n'a finalement été retenue, malgré un besoin de concertation pour cerner les interventions gouvernementales et assurer les fonctions jugées essentielles sur le territoire de la capitale.

De toute évidence, les intervenants du milieu s'interrogent sur la pertinence d'un organisme opérationnel qui coifferait ceux déjà existants dans la région de la Capitale. Quoiqu'ils ne remettent pas en cause le rôle de Québec comme capitale, ils s'interrogent cependant sur les moyens à privilégier pour assurer à tout le moins son développement.

La Communauté urbaine de Québec

Créée le 23 décembre 1967 pour harmoniser les relations entre les municipalités, la Communauté urbaine de Québec connaît toujours une existence tourmentée. C'est la mal-aimée des institutions régionales, marquée par une constante remise en cause.

Pourtant, elle compte plusieurs réalisations dont certaines témoignent des meilleurs consensus. Paradoxalement, alors qu'elle dégage un « impossible accord » sur son schéma d'aménagement, elle n'arrive pas à regrouper les municipalités sur certains de ses mandats essentiels, comme celui de la promotion industrielle.

Encore aujourd'hui, plusieurs remettent son existence en cause tandis que d'autres souhaitent une redéfinition de ses mandats et de son territoire pour la sortir de cette incertitude chronique.

UNE ADMINISTRATION RÉGIONALE

La Loi de la Communauté urbaine de Québec met un terme à près de deux années de discussions entre le gouvernement du Québec et les élus municipaux des deux rives. Le territoire de la rive sud est cependant exclu du texte final de la loi ainsi que l'idée d'élire le président au suffrage universel.

Le gouvernement souhaite à l'époque trouver des solutions aux problèmes liés à la trop grande fragmentation des pouvoirs locaux. Les élus municipaux et les corps intermédiaires cherchent de leur côté des solutions aux problèmes spécifiques que vit alors l'agglomération de Québec. La diminution du poids démographique et économique de Québec et la décroissance des activités manufacturières de l'agglomération sont au nombre de ces problèmes.

Le milieu souhaite également apporter des solutions régionales aux problèmes du transport en commun, du traitement des ordures ménagères et de l'assainissement des eaux.

Lorsqu'elle est adoptée, la loi répond aux préoccupations des intervenants du milieu et même davantage. Elle confie à la Communauté urbaine de Québec les mandats d'évaluation foncière, de traitement des données, de confection du schéma d'aménagement, de traitement des ordures ménagères, de promotion touristique et industrielle, de transport en commun et d'assainissement des eaux. Elle pourrait de plus exercer sa compétence dans les domaines de l'alimentation en eau potable, de l'organisation de loisirs à caractère régional, de la construction de logements à loyer modique.

LES REMISES EN QUESTION

Peu après sa création et jusqu'en 1978, la Communauté urbaine de Québec est l'objet d'attaques publiques qui minent son dynamisme et son efficacité. Seuls le Président du comité exécutif de l'époque et certains représentants du ministère des Affaires municipales se portent à sa défense. Il lui est notamment reproché son inefficacité dans les domaines de la promotion industrielle et touristique, le coût élevé de son fonctionnement et sa lourdeur administrative. Elle est également accusée de constituer un pouvoir parallèle et de faire obstacle entre le gouvernement et les municipalités de l'agglomération.

Cette remise en question atteint son apogée en 1975 au moment où un comité formé de neuf maires remet au ministre des Affaires municipales un rapport qui recommande de « transformer la Communauté urbaine de Québec en une Conférence des Maires contrôlée par un comité exécutif dont les membres seraient les maires de Québec, Sainte-Foy, Beauport et Charlesbourg ».

Malgré un climat administratif et politique défavorable, la Communauté urbaine inscrit à son actif plusieurs réalisations au cours de la même période, notamment l'aménagement des parcs industriels de Saint-Augustin et de Beauport, l'amélioration des structures d'accueil touristique, la construction et la mise en opération de l'incinérateur régional.

En novembre 1978, le gouvernement du Québec apporte d'importantes modifications à la Loi de la Communauté urbaine de Québec. Cette loi, en plus de modifier la composition du Conseil et du comité exécutif, abolit le Bureau d'assainissement des eaux (BAEQM) et confie ses pouvoirs à la Communauté. La loi abolit également la Commission d'aménagement et contraint la Communauté urbaine de Québec à adopter un schéma d'aménagement. Elle modifie en outre la composition et les pouvoirs de la Commission de Transport afin d'assurer aux élus de la Communauté un meilleur contrôle de ses activités.

LA PÉRIODE DE TRANSITION

Cette période, qui s'inscrit de 1979 à 1982, est marquée par le conflit entre les élus et les administrateurs de la Communauté urbaine, ces derniers s'étant regroupés au sein de l'Alliance du personnel de direction.

De plus, les élus déplorent le coût de fonctionnement de l'organisme et la sous-représentation des petites municipalités au sein de la Communauté. Ils ne cachent pas également leur insatisfaction à l'endroit des services de promotion industrielle et touristique et de celui du traitement des données. Par contre, les élus commencent à manifester une certaine satisfaction à l'endroit du service du transport en commun qui obtient la plus haute cote, malgré son coût élevé.

LA PÉRIODE DE RÉORGANISATION

En 1983, s'amorce une importante réorganisation administrative au sein de la Communauté urbaine qui multiplie ses rencontres entre dirigeants élus et administrateurs. La Communauté urbaine intensifie également ses relations et la concertation auprès des administrateurs des municipalités de l'agglomération.

En 1984, les modifications apportées à la Loi de la Communauté urbaine de Québec ont pour but d'assurer une meilleure représentation des petites municipalités au sein du Conseil et du comité exécutif et de favoriser la participation de la population aux décisions qui touchent la scène régionale. Ces modifications législatives ont également pour résultat de compléter la phase de consolidation de la Communauté urbaine.

Plus précisément, en vertu des mêmes modifications de la Loi de la Communauté urbaine de Québec, les petites municipalités peuvent désigner deux membres additionnels qui s'ajoutent aux sept membres du comité exécutif. Le poste de président du comité devient permanent et son titulaire, élu par ses pairs, doit démissionner comme membre du conseil de sa municipalité. La majorité au Conseil doit comporter les voix d'au moins cinq municipalités.

Enfin, trois commissions permanentes sont créées au sein de la Communauté urbaine : la commission de l'aménagement et de l'environnement, celle de l'évaluation des finances et du développement économique et enfin celle du transport en commun. Ces commissions sont publiques et ont pour rôle d'étudier toute question relevant de leur compétence et de faire les recommandations appropriées au Conseil.

L'adoption du schéma d'aménagement de la Communauté urbaine a marqué de façon importante l'année 1985. D'autres réalisations méritent d'être soulignées, telles la création de l'Office du tourisme et des congrès, la poursuite des travaux de confection des rôles d'évaluation « nouvelle génération » dans neuf des treize municipalités et les importants travaux pour l'assainissement des eaux.

... ET L'AVENIR ?

Après toutes ces années d'incertitude, de remises en question et de relations de travail tendues, la Communauté urbaine de Québec serait-elle en voie d'acquérir cette légitimité politique qui lui a toujours fait défaut ?

Si son existence semble de moins en moins contestée depuis quelques années, plusieurs estiment qu'une réflexion s'impose sur son avenir, sur son poids relatif dans l'agglomération urbaine, sur ses relations avec les municipalités qui en sont membres ou les autres municipalités, et plus globalement sur le développement économique de la région de Québec.

La Communauté urbaine de Québec devrait-elle devenir exclusivement un organisme de services ou un organisme de services et de développement ?

Si cette réflexion sur le rôle de la Communauté urbaine de Québec exige que soient réévaluées ses compétences, elle exige également que soient redéfinies celles qui sont exercées, surtout en matière de développement, par d'autres organismes dans l'agglomération.

POUR FAIRE
LE POINT

Les dépenses

La Ville de Québec, comme la plupart des municipalités, n'a pas échappé aux grands courants qui ont marqué la vie politique et économique du Québec au cours des vingt-cinq dernières années.

La croissance du rôle de l'État, à l'époque de la révolution tranquille des années 1960, l'augmentation du niveau de vie, l'inflation et la montée du chômage dans les années 1970 et surtout la crise économique des années 1980 ont modifié le comportement des municipalités, influencé profondément les finances publiques et suscité de nombreuses réformes municipales.

Dans ce cadre, comment la croissance et le niveau des dépenses de la Ville de Québec ont-ils évolué ?

ÉVOLUTION DE 1961 À 1984

De 1961 à 1984, les dépenses de la Ville de Québec passent de 14,2 à 202,3 M$, soit une augmentation annuelle moyenne de 12,2 pour cent. Pour l'ensemble des municipalités du Québec, le taux de croissance annuel moyen est de 11,5 pour cent. Cependant, cette comparaison ne tient pas suffisamment compte de la nature et du niveau des services qui varient selon la taille des municipalités. C'est pourquoi la croissance des dépenses de la Ville de Québec sera comparée à celle des autres municipalités de 50 000 habitants et plus, des villes-centres et des autres villes de la Communauté urbaine de Québec.

Tableau 1
Évolution des dépenses de la Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités
1961-1984

	1961 000 $	1971 000 $	1981 000 $	1984 000. $	Taux de croissance annuel moyen 1961-1971 %	1971-1981 %	**1961-1984 %**
CUQ sans Québec	—	28 230,2	153 918,0	203 816,5	—	18,5 (3)	**16,5 (5)**
Municipalités de 50 000 habitants et plus (1)	n.s.	105 240,7	400 693,6	513 456,2	—	14,3	**13,0 (5)**
Villes-centres (2)	13 422,3	37 378,0	145 289,6	195 399,2	10,8	13,3 (4)	**11,9 (4)**
Montréal	127 855,8	364 308,5	958 546,1	1 245 763,6	11,0	10,2	**10,4**
Ensemble des municipalités du Québec	366 525,5	961 681,9	3 539 929,1	4 519 614,1	10,1	13,9	**11,5**

(1) Pour les fins du présent tableau, le choix de ces municipalités a été fait en raison de leur importance démographique en 1971 : Montréal-Nord, Saint-Laurent, LaSalle, Verdun, Laval et Longueuil

(2) Les villes-centres regroupent les municipalités de Sherbrooke, Trois-Rivières, Hull et Chicoutimi

(3) Tient compte d'annexions importantes dans les cas de Sainte-Foy, Charlesbourg et Beauport

(4) Ne tient pas compte de Chicoutimi

(5) Calculé sur la base de la période 1971-1984

n.s. : Non significatif

Sources : Finances Municipales, 1961, Province de Québec
Finances Municipales, 1971-1972, Bureau de la statistique du Québec
Rapports financiers des municipalités concernées, 1981 et 1984
Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, 1985

La croissance des dépenses de la Ville de Québec est comparable à celle de 11,9 pour cent des autres villes-centres. Toutefois, à compter de 1971, dans les autres villes les plus populeuses, à l'exception de Montréal, et dans les villes de la Communauté urbaine, les hausses sont plus importantes avec respectivement 13,0 et 16,5 pour cent.

Par ailleurs, au cours de la même période, la population de la Ville de Québec diminue alors que dans les autres villes de 50 000 habitants et plus et celles de la Communauté urbaine, elle augmente à la faveur principalement de l'étalement urbain. Au cours des années 1960, les populations des villes-centres progressent mais diminuent à partir de 1971.

Quelle a été l'évolution des dépenses pendant la période de croissance des années 1960 et celle inflationniste des années 1970?

De 1961 à 1971, malgré un faible taux annuel moyen d'inflation de 3,0 pour cent, les dépenses de la Ville de Québec augmentent au rythme annuel moyen de 12,2 pour cent. Celles des villes-centres augmentent de 10,8 pour cent, tandis qu'à Montréal elles progressent de 11,0 pour cent.

De 1971 à 1981, soutenu par une forte inflation de 7,7 pour cent en moyenne, le rythme d'accroissement des dépenses de la Ville de Québec se maintient à 12,8 pour cent. Dans les villes-centres et les autres municipalités de 50 000 habitants et plus, l'augmentation atteint 13,3 et 14,3 pour cent. Dans les années 1970, la Ville de Québec parvient donc à freiner ses dépenses, contrairement aux autres municipalités. Pour sa part, la Ville de Montréal réussit, en pleine période d'inflation, à maintenir le taux annuel moyen d'accroissement de ses dépenses à 10,2 pour cent.

La période de 1978 à 1984

La réforme de la fiscalité municipale et la forte récession du début des années 1980 forcent les municipalités à tirer le meilleur parti possible du réaménagement fiscal mis en place et à gérer la crise. L'analyse de l'évolution des dépenses, de 1978 à 1984, permet donc de tenir compte de ces deux phénomènes, notamment en isolant les périodes 1978-1981 et 1981-1984.

Tableau 2
Évolution des dépenses totales et taux de croissance annuel moyen, Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités 1978-1984

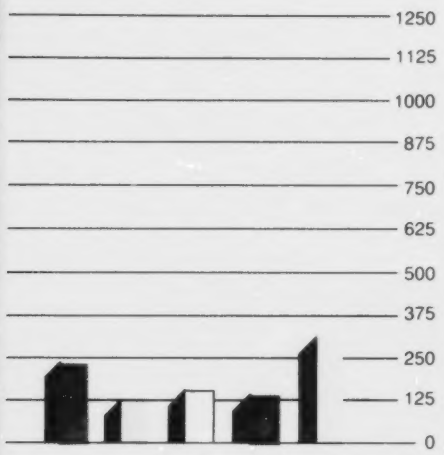
	1978 000 $	1981 000 $	1984 000 $	Taux de croissance annuel moyen 1978-1981 %	1981-1984 %	1978-1984 %
CUQ sans Québec	100 566.4	153 918.0	203 816.5	15.2	9.8	**12,5**
Municipalités de 50 000 habitants et plus[1]	405 343.8	567 388.8	724 816.0	11.9	8.5	**10,2**
Villes-centres	102 400.7	145 289.7	195 399.2	12.4	10.4	**11,4**
Montréal	765 325.0	958 546.1	1 245 763.6	7.8	9.1	**8,5**

[1] Contrairement au tableau 1, ce groupe comprend toutes les municipalités de 50 000 habitants et plus à l'exception de Québec, de Montréal, des municipalités de 50 000 habitants et plus, de la Communauté urbaine de Québec et du groupe des villes-centres. Il est toujours fait référence à ce groupe lorsque la période 1978-1984 est étudiée.

Sources : Etats financiers des municipalités concernées et compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec

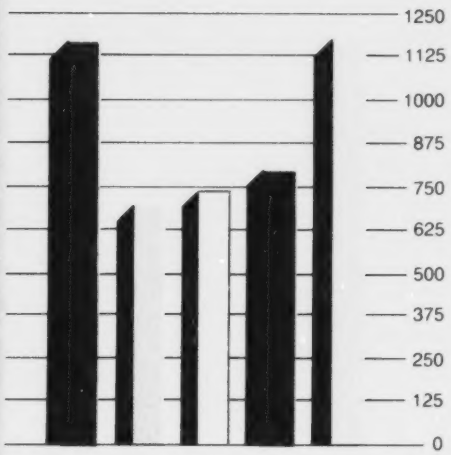
Pour l'ensemble de cette période, la Ville de Québec connaît une hausse annuelle moyenne de ses dépenses de 10,1 pour cent. Cette hausse est équivalente à celle des autres municipalités de 50 000 habitants et plus. Cependant, elle est moindre que celle des autres municipalités de la Communauté urbaine de Québec et des villes-centres. Seule la Ville de Montréal accuse un rythme d'accroissement moyen de ses dépenses inférieur à celui de la Ville de Québec.

DÉPENSES PER CAPITA
1971



VILLE DE QUÉBEC
CUQ (SANS QUÉBEC)
MUNICIPALITÉS DE 50 000 ET PLUS
VILLES-CENTRES
MONTRÉAL

DÉPENSES PER CAPITA
1984



VILLE DE QUÉBEC
CUQ (SANS QUÉBEC)
MUNICIPALITÉS DE 50 000 ET PLUS
VILLES-CENTRES
MONTRÉAL

Entre 1978 et 1981, la Ville de Québec connaît une croissance annuelle moyenne de ses dépenses de 9,6 pour cent, inférieure à celle qu'enregistrent ses partenaires de la Communauté urbaine de Québec avec 15,2 pour cent, les autres municipalités de 50 000 habitants et plus avec 11,9 pour cent et les autres villes-centres avec 12,4 pour cent. Si les données du tableau sur l'évolution des dépenses totales étaient traitées en dollars constants, la croissance annuelle moyenne pour la Ville de Québec serait même négative puisque le taux annuel moyen d'inflation était supérieur à 10 pour cent.

Pour les trois années subséquentes (1981 à 1984), la situation est complètement inversée. Tous les groupes de municipalités concernées réduisent de façon importante le rythme d'accroissement annuel moyen de leurs dépenses. Le cas des municipalités de la Communauté urbaine de Québec est significatif puisque la hausse annuelle moyenne est passée de 15,2 à 9,8 pour cent. Toutefois à Québec comme à Montréal, la situation se détériore au cours de cette période, l'accroissement de leurs dépenses se produisant en même temps qu'un important ralentissement de l'inflation. En dollars constants, la hausse annuelle moyenne des dépenses est de 3,7 pour cent à Québec, comparativement à 1,6 pour cent dans les autres municipalités de 50 000 habitants et plus et à 2,9 pour cent dans les autres villes de la Communauté urbaine de Québec.

Tableau 3
Évolution des dépenses per capita de la Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités 1961-1984

	1961 $	1971 $	1981 $	1984 $
CUQ sans Québec	—	125,59	532,88	691,37
Municipalités de 50 000 habitants et plus[1]	64,42	168,31	579,83	733,40
Villes-centres[2]	64,35	146,18	603,29	819,08
Montréal	107,34	299,99	977,76	1 239,57
Ensemble des municipalités du Québec	69,69	154,54	549,82	693,61

(1) Les municipalités de 50 000 habitants et plus regroupent les villes suivantes: Montréal-Nord, Saint-Laurent, LaSalle, Verdun et, à compter de 1971, Laval et Longueuil
(2) Municipalités de Sherbrooke, Trois-Rivières, Hull et Chicoutimi

Sources: Finances Municipales, 1961, Province de Québec
Finances Municipales, 1971-1972, Bureau de la statistique du Québec
Rapports financiers des municipalités concernées, 1981 et 1984
Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, 1985

LE NIVEAU COMPARATIF DES DÉPENSES

Depuis 1971, la Ville de Québec subit un exode de sa population mais le nombre de ses logements occupés augmente de 28,7 pour cent, la densité d'occupation par logement passant de 3,43 à 2,34 personnes de 1971 à 1984. Ce phénomène n'est pas unique à la Ville de Québec et touche principalement les villes-centres.

Au cours de cette période, les autres villes de la Commuanuté urbaine et les municipalités de 50 000 habitants et plus, à l'exception de Montréal, connaissent une croissance de leurs logements privés occupés beaucoup plus importante que la Ville de Québec, soit 77,2 et 79 pour cent. Pour ces groupes de municipalités, davantage identifiées aux villes de banlieue, l'accroissement du nombre de logements s'explique non seulement par une baisse de densité par logement mais également par une augmentation de leur population.

L'accroissement du nombre de logements influe directement sur l'augmentation de certaines dépenses municipales et annule en partie les effets lents mais réels d'une chute de population sur ces dépenses. Une forte croissance du nombre de logements, par contre, élargit l'assiette foncière imposable et dynamise les entrées de revenus fonciers. Le gain pour les municipalités est possible s'il y a économies d'échelle. Plusieurs municipalités ont pu ainsi, à la suite d'une forte hausse du nombre de leurs logements, profiter de ces économies d'échelle.

Il ne semble pas que la Ville de Québec ait pleinement bénéficié de ces économies ayant dû parfois suppléer les promoteurs pour activer son développement.

Aussi, l'analyse des dépenses per capita et par logement occupé permet de mieux situer le niveau des dépenses de la Ville de Québec par rapport à celles des autres groupes de municipalités.

Les dépenses per capita

Le tableau sur les dépenses per capita démontre un écart sans cesse croissant entre les dépenses de la Ville de Québec et celles des autres groupes de municipalités. En 1961, les dépenses per capita de la Ville de Québec excèdent d'au moins 28,5 pour cent

Tableau 4
Évolution des dépenses par unité de logement de la Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités 1961-1984

	1961 $	1971 $	1981 $	1984 $
CUQ sans Québec	—	492,76	1 651,11	2 008,10
Municipalités de 50 000 habitants et plus[1]	252,93	611,24	1 645,35	1 940,70
Villes-centres[2]	284,15	586,58	1 661,97	2 057,42
Montréal	387,51	923,89	2 296,82	2 852,49
Ensemble des municipalités du Québec	307,65	599,26	1 629,16	1 961,50

(1) Les municipalités de 50 000 habitants et plus regroupent les villes suivantes: Montréal-Nord, Saint-Laurent, LaSalle, Verdun et, à compter de 1971, Laval et Longueuil

(2) Municipalités de Sherbrooke, Trois-Rivieres, Hull et Chicoutimi

Sources: Finances Municipales, 1961, Province de Québec
Finances Municipales, 1971-1972, Bureau de la statistique du Québec
Rapports financiers des municipalités concernees, 1981 et 1984
Compilations de la Commission d'etude sur la Ville de Quebec, 1985

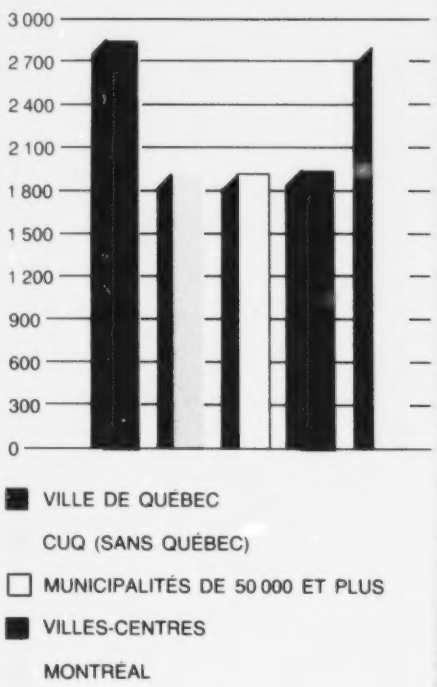
les dépenses des autres municipalités. En 1971, l'écart minimal passe à 43,6 pour cent et à 48,7 pour cent en 1981. Il atteint 50,8 pour cent en 1984.

Entre 1961 et 1971, ce sont les autres municipalités de 50 000 habitants et plus qui s'approchent le plus de la Ville de Québec. À partir de 1981, ce sont les villes-centres. Toutefois, c'est avec les autres villes de la Communauté urbaine que l'écart est toujours le plus considérable[1]. En 1984, Québec rejoint Montréal.

Les dépenses par logement

Les dépenses per capita constituent un indice valable, quoiqu'imparfait, du niveau réel des dépenses d'une ville. À certains égards, les dépenses par unité de logement occupé sont plus significatives puisqu'elles reflètent davantage les coûts de certains services municipaux.

DÉPENSES PAR UNITÉ DE LOGEMENT 1984



(1) Il y a lieu de souligner, qu'en 1981, la Ville de Québec intègre les opérations de la Commission de l'exposition provinciale à son budget courant, ce qui gonfle d'autant ses revenus et dépenses.

Où se situe la Ville de Québec en termes de dépenses par unité de logement occupé? Là aussi elle conserve un écart important avec les autres groupes de municipalités, même s'il est moindre que celui observé pour les dépenses per capita, comme le confirme le tableau des dépenses par unité de logement. Entre 1961 et 1984, l'écart à ce chapitre s'élargit seulement avec le groupe des municipalités de 50 000 habitants et plus. À compter de 1971, l'écart demeure à peu près stationnaire avec les autres villes-centres et s'amoindrit avec les autres villes de la Communauté urbaine.

Les dépenses par 100 $ d'évaluation

Les dépenses per capita et par logement révèlent peu sur la pression fiscale des contribuables municipaux. Les dépenses totales par 100 $ de richesse foncière uniformisée[1] sont davantage révélatrices de la capacité d'une municipalité de supporter ses dépenses.

La notion de richesse foncière origine de la réforme sur la fiscalité municipale et n'existe que depuis 1980. Aussi, le recours à des statistiques fiables et comparables oblige à référer à la période 1981-1984.

Tableau 5
Ratios des dépenses per capita et par logement
Ville de Québec par rapport à d'autres groupes de municipalités
1978-1984

	1978		1981		1984	
	per capita	par logement	per capita	par logement	per capita	par logement
Québec par rapport aux municipalités de la CUQ	1,82	n.d.	1,68	1,36	1,79	1,44
Québec par rapport aux municipalités de 50 000 habitants et plus[1]	1,71	n.d.	1,61	1,37	1,93	1,64
Québec par rapport aux villes-centres	1,53	n.d.	1,49	1,36	1,51	1,41
Québec par rapport à Montréal	0,90	n.d.	0,92	0,98	0,99	1,02

(1) Contrairement aux tableaux 3 et 4, ce groupe comprend toutes les municipalités de 50 000 habitants et plus à l'exception de Québec, de Montréal, des municipalités de 50 000 habitants et plus de la Communauté urbaine de Québec et du groupe des villes-centres.

Sources: Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, 1985: états financiers des villes concernées et données démographiques de Statistique Canada et du Bureau de la statistique du Québec.

Enfin, un coup d'oeil rapide sur les niveaux de dépenses per capita et par unité de logement à la fin de la période, soit de 1978 à 1984, confirme les tendances observées dans la section portant sur l'évolution des dépenses. Entre autres, à compter de 1981, les écarts entre la Ville de Québec et tous les autres groupes de municipalités augmentent.

(1) En plus de l'évaluation foncière imposable, cette assiette comprend les valeurs des immeubles administratifs des deux gouvernements, des réseaux de l'éducation et des affaires sociales et des entreprises publiques provinciales et fédérales; ces valeurs sont uniformisées.

Le tableau sur les dépenses totales par 100 $ de richesse foncière uniformisée démontre, qu'à la Ville de Québec, le taux des dépenses est particulièrement important. En 1981, il était supérieur de 69,5 pour cent à celui des autres municipalités de la Communauté urbaine, de 39 pour cent à celui des autres municipalités de 50 000 habitants et plus et de 61 pour cent à celui des autres villes-centres. En 1984, l'écart s'est quelque peu réduit avec l'ensemble des autres villes de la Communauté urbaine et les autres villes-centres, mais la différence demeure importante. Avec les autres municipalités de 50 000 habitants et plus, il s'est élargi.

L'analyse des données fait ressortir, qu'au cours de cette période, les dépenses des municipalités de la Communauté urbaine et des autres villes-centres progressent plus rapidement que la richesse foncière alors que l'inverse se produit à Montréal et dans les autres municipalités de 50 000 habitants et plus.

Les municipalités qui se comparent le plus à Québec en termes de dépenses per capita et par logement occupé, soit Montréal, Saint-Laurent, Sainte-Foy et Hull, affichent, en 1984, un niveau de dépenses par 100 $ de richesse foncière uniformisée beaucoup plus faible que Québec. À l'exception de Montréal, ces villes, malgré des dépenses élevées, ne subissent pas une pression fiscale aussi forte que Québec en raison de l'importance de leur assiette fiscale.

Le recours à ce dernier indicateur confirme ce que les dépenses per capita et par logement ont démontré : la Ville de Québec se distingue de tous les autres groupes de municipalités par un niveau de dépenses particulièrement élevé. De plus, il fait ressortir que la richesse foncière de la Ville de Québec et des autres municipalités de la Communauté urbaine progresse beaucoup moins vite qu'ailleurs au Québec. Cette situation, peu avantageuse pour Québec, a nécessairement des répercussions au plan des revenus.

Tableau 6
Les dépenses totales par 100 $ de richesse foncière uniformisée Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités et d'autres groupes de municipalités 1981 et 1984

	Dépenses par 100 $	
	1981	1984
CUQ sans Québec	**3,05**	**3,51**
Ste-Foy	**3,21**	**3,65**
Charlesbourg	**3,21**	**3,63**
Beauport	**3,19**	**3,78**
Sillery	**1,70**	**2,17**
Municipalités de 50 000 habitants et plus	**3,72**	**3,54**
Montréal-Nord	3,57	3,31
Saint-Laurent	4,26	3,71
Lasalle	3,96	3,77
Verdun	5,35	4,72
Laval	3,59	3,54
Longueuil	4,02	4,12
Saint-Hubert	4,22	3,60
Saint-Léonard	3,81	3,76
Brossard	2,55	2,29
Gatineau	3,17	3,63
Jonquière	3,02	2,60
Villes-centres	**3,23**	**3,90**
Sherbrooke	4,18	5,04
Trois-Rivières	3,14	3,61
Hull	2,61	3,59
Chicoutimi	3,30	3,39
Montréal	**6,21**	**5,33**
Ensemble des municipalités du Québec	**3,47 $**	**3,40 $**

Sources : Compilation de la Commission d'étude sur la Ville de Québec à partir des données contenues aux rapports financiers des municipalités concernées: Service des études et programmes et Service de la vérification de la Direction générale de l'administration financière du ministère des Affaires municipales.

Les revenus

L'analyse de la croissance globale des revenus de la Ville de Québec, avant 1978, imposerait une répétition des observations formulées à la section sur les dépenses, en raison de l'obligation pour les municipalités de percevoir annuellement des revenus au moins égaux à leur budget.

Il n'est toutefois pas inutile de rappeler les contraintes propres à l'évolution de certains revenus, de 1960 jusqu'à la mise en place de la réforme de la fiscalité municipale. Au cours des années 1960, la Ville de Québec est particulièrement confrontée au problème d'érosion de sa base fiscale qui résulte du ralentissement des activités commerciales. Ainsi, de 1963 à 1969, le nombre de comptes de taxes d'affaires dans le centre-ville de Québec diminue de 11,2 pour cent. Par ailleurs, de 1965 à 1967, les revenus associés à la taxe de vente baissent de près de cinq pour cent.

Au début des années 1970, la Ville de Québec adopte une nouvelle stratégie fiscale fondée sur la rénovation urbaine et sur la revitalisation du centre-ville. Cette stratégie ne tarde pas à donner des résultats et, de 1971 à 1973, les investissements privés et publics contribuent à hausser l'assiette foncière de près de 200 M$.

Au cours de cette même décennie, la pression fiscale demeure élevée dans les municipalités plus importantes. Cette situation a justifié la mise sur pied d'un programme de subventions per capita qui augmentent en fonction de la taille des villes et la remise, par le gouvernement du Québec, d'une partie des revenus de la taxe sur les repas et l'hôtellerie aux villes de Montréal, Laval et Québec. La Ville de Québec reçoit de plus à l'occasion une subvention spéciale à titre de capitale. À la même époque, le gouvernement amorce

Tableau 1
Taux de croissance des revenus totaux
Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités
1978-1984

	1978-1981 %	1981-1984 %	1978-1984 %	Taux de croissance annuel moyen 1978-1984 %
CUQ sans Québec	53,6	33,0	104,3	12,6
Municipalités de 50 000 habitants et plus[1]	45,5	23,9	80,3	10,3
Villes-centres[2]	48,0	30,2	92,6	11,5
Montréal	28,0	28,6	64,7	8,7

(1) Ce groupe comprend Brossard, Gatineau, Jonquière, LaSalle, Laval, Longueuil, Montréal-Nord, Saint-Hubert, Saint-Laurent, Saint-Léonard et Verdun.

(2) Les villes-centres regroupent Sherbrooke, Trois-Rivières, Hull et Chicoutimi.

Source : Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec à partir des données contenues aux états financiers des municipalités concernées.

Cette période est également marquée par de nouvelles revendications de la ville en vue d'obtenir une compensation équitable pour l'évaluation foncière non imposable surtout que la valeur des immeubles gouvernementaux, à l'époque, augmente plus rapidement que l'évaluation imposable.

le transfert du champ d'impôt foncier scolaire normalisé aux municipalités et élargit progressivement le versement de compensations qui tiennent lieu de taxes. Enfin, la réforme de la fiscalité municipale, entrée en vigueur en 1980, modifie sensiblement la structure

Tableau 2
Évolution des sources de revenus
Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités
1978 et 1984

1978

	Taxes foncières générales 000 $	%	Répartitions foncières locales 000 $	%	Taxes de services 000 $	%	Taxe d'affaires 000 $	%	Autres taxes 000 $	%	Compensations tenant lieu de taxes 000 $	%	Autres services rendus 000 $	%	Transferts 000 $	%	Autres revenus 000 $	%	Revenus totaux 000 $	%
Québec	**44 812,4**[1]	**39,4**	**863,5**	**0,8**	**3 694,0**[2]	**3,2**	**10 323,8**	**9,1**	**—**	**—**	**11 785,3**	**10,4**	**5 385,1**[3]	**4,7**	**28 648,8**	**25,2**	**8 085,0**	**7,1**	**113 627,9**	**100,0**
CUQ sans Québec	39 839.8	38.2	2 564.5	2.5	13 075.0	12.5	5 558.5	5.3	1 991.4	1.9	5 358.8	5.1	5 213.7	5.0	23 773.5	22.8	7 005.3	6.7	104 380.5	100.0
Municipalités de 50 000 habitants et plus	178 917.7	42.5	37 630.7	8.9	29 983.9	7.1	20 461.5	4.9	970.0	0.2	14 132.7	3.4	10 702.4	2.5	85 995.5	20.4	42 371.9	10.1	421 166.3	100.0
Villes-centres	38 061.1	36.7	3 441.8	3.3	8 758.3	8.5	4 987.6	4.8	769.6	0.7	8 639.9	8.3	4 668.9	4.5	22 916.6	22.1	11 351.8	11.0	103 595.6	100.0
Montréal	300 222.0	39.0	5 278.0	0.7	89 149.0	11.6	62 666.0	8.1	2 194.0	0.3	33 041.0	4.3	29 636.0	3.9	155 833.0	20.3	91 241.0	11.9	769 260.0	100.0

1984

CUQ sans Québec	95 340.5	44.7	4 176.1	2.0	32 175.8	15.1	13 190.4	6.2	1 063.6	0.5	34 618.9	16.2	7 787.8	3.7	4 154.0	1.9	20 743.9	9.7	213 251.0	100.0
Municipalités de 50 000 habitants et plus	396 403.8	52.2	45 843.6	6.0	45 757.5	6.0	59 502.6	7.8	4 894.4	0.6	69 277.2	9.1	22 101.9	2.9	15 057.9	2.0	101 026.5	13.3	759 389.2	100.0
Villes-centres	90 557.2	45.4	3 889.5	1.9	15 256.7	7.6	8 296.0	4.2	528.6	0.3	36 035.5	18.1	14 369.3	7.2	2 911.3	1.5	27 717.8	13.9	199 563.9	100.0
Montréal	549 946.8	43.4	8 838.5	0.7	90 131.6	7.1	155 390.2	12.3	3 819.1	0.3	155 286.6	12.3	75 042.7	5.9	35 076.0	2.8	193 282.9	15.3	1 166 814.4	100.0

(1) Comprend la taxe d'eau qui, en 1978, était une taxe foncière applicable à l'ensemble des contribuables.

(2) La taxe d'eau est retranchée des taxes de services.

(3) Pour la Ville de Québec, il est nécessaire de retrancher de ce poste les revenus provenant de la Commission de l'Exposition provinciale afin de pouvoir établir des comparaisons avec d'autres groupes de municipalités.

Source : Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec à partir des données contenues aux rapports financiers des municipalités concernées, 1985.

des revenus municipaux. Ce virage majeur justifie l'examen de leur évolution pour la période de 1978 à 1984.

L'évolution des revenus de 1978 à 1984

Le tableau sur les taux de croissance des revenus démontre, qu'entre 1978 et 1984, l'évolution des revenus de la Ville de Québec se compare avantageusement à celle des autres groupes de municipalités sauf Montréal. Toutefois, tel qu'observé à la section sur les dépenses, la hausse des revenus varie au cours de cette période.

De 1978 à 1981, l'augmentation des revenus est beaucoup plus faible à Québec que dans les autres municipalités comparées, à l'exception de Montréal.

Toutefois, de 1981 à 1984, la Ville de Québec connaît à l'inverse une croissance de ses revenus et passe au premier rang des municipalités déjà mentionnées. Cette augmentation de la Ville de Québec s'explique par le réajustement de certains revenus à la suite d'amendements apportés à la Loi sur la fiscalité municipale[1] et peut-être d'une pression plus forte des dépenses.

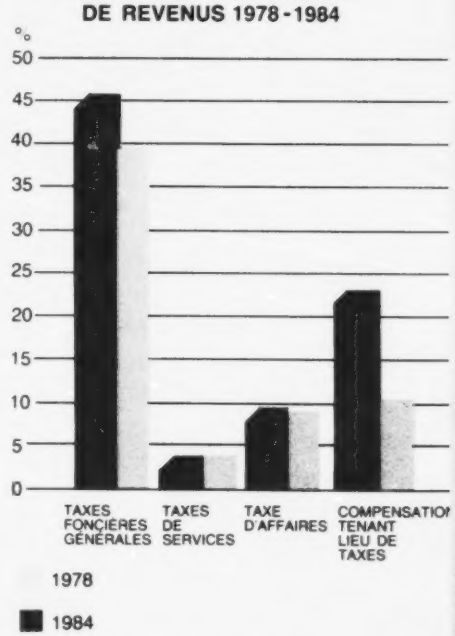
Les incidences de la réforme

Le tableau sur les sources de revenus fait ressortir les modifications à la composition des revenus, entre 1978 et 1984. Les principaux effets de la réforme de la fiscalité municipale ressortent clairement :

- un recours fortement accru aux taxes foncières générales, résultat du transfert aux municipalités du champ foncier scolaire normalisé ;

(1) Entre autres, les revenus de taxe d'affaires perçus d'Hydro-Québec ont progressé de plus de 4 M$ entre 1981 et 1982.

VILLE DE QUÉBEC
ÉVOLUTION DES SOURCES DE REVENUS 1978-1984



- la hausse marquée des compensations tenant lieu de taxes à la suite de la décision du gouvernement du Québec d'assujettir aux taxes foncières et d'affaires ses propres immeubles et d'acquitter en partie les taxes locales sur les immeubles des réseaux de l'Éducation et des Affaires sociales;
- la quasi disparition des transferts (subventions), conforme à la volonté d'accroître substantiellement l'autonomie financière des municipalités.

À la Ville de Québec, ces réaménagements ne montrent pas de situation très particulière si ce n'est que l'envahissement du champ foncier, entre 1978 et 1984, est moins important qu'ailleurs[1]. Il en est de même dans les autres municipalités de la Communauté urbaine. Toutefois dans les autres municipalités de 50 000 habitants et plus et dans les autres villes-centres, le recours au champ foncier est plus marqué.

La Ville de Québec connaît une croissance moins forte, au plan des compensations qui tiennent lieu de taxes, que celle de tous les autres groupes de municipalités, même si elle en retire près du quart de ses revenus en 1984; la croissance est moins significative à Québec puisqu'en 1978, le manque à gagner sur les immeubles du gouvernement est moins important que sur celui des réseaux de l'Éducation et des Affaires sociales.

[1] Il est important de préciser qu'en 1978, la taxe pour le service d'eau à Québec était foncière; c'est pourquoi elle est assimilée aux taxes foncières générales, ce qui permet une analyse plus juste de la période 1978-1984.

Tableau 3
Revenus des taxes foncières générales et proportion des revenus totaux
Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités et groupes de municipalités
1978-1984

	1978		1980		1982		1984		Taux de croissance 1978-1984
	000 $	rev. tot. %	000 $	rev. tot. %	000 $	rev. tot. %	000 $	rev. tot. %	%
CUQ sans Québec	39 839,8	38,2	68 333,1	47,3	86 536,0	48,2	95 340,5	44,7	**139,3**
Sainte-Foy	14 886,8	37,5	23 223,9	43,5	27 680,8	42,9	28 450,2	36,2	**91,1**
Beauport	6 582,9	38,6	10 976,1	46,5	15 350,0	50,5	17 346,1	48,7	**163,5**
Charlesbourg	7 874,3	40,0	15 489,5	57,7	20 299,2	59,2	23 143,6	58,9	**193,9**
Sillery	2 524,3	46,2	3 563,7	44,4	4 002,6	44,6	4 670,4	42,5	**85,0**
Municipalités de 50 000 habitants et plus	178 917,7	42,5	274 731,9	50,1	338 760,0	51,2	396 403,8	52,2	**121,6**
Villes-centres	38 061,1	36,7	63 696,1	46,6	80 771,3	47,0	90 557,2	45,4	**137,9**
Sherbrooke	10 220,7	29,4	17 128,9	38,5	22 636,0	41,0	24 399,3	39,2	**138,7**
Trois-Rivières	7 462,1	39,0	12 633,9	50,4	15 213,0	53,8	17 134,1	49,5	**129,6**
Hull	11 074,9	40,6	20 441,0	52,9	24 545,3	46,0	28 459,6	45,1	**157,0**
Chicoutimi	9 303,4	41,5	13 492,3	47,5	18 377,0	52,8	20 564,2	52,0	**121,0**
Montréal	300 222,0	39,0	379 752,4	40,8	487 476,2	42,1	549 946,8	43,4	**83,2**

[1] Comprend la taxe d'eau et la taxe d'enlèvement de la neige.

Source: Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec à partir des données contenues aux rapports financiers des municipalités concernées, 1985.

Tableau 4
Revenus des taxes foncières générales résidentielles par unité de logement occupé
Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités et groupes de municipalités
1982 et 1984

	1982 $	1984 $	Taux de croissance 1982-1984 %
CUQ sans Québec	720,23	761,91	5,8
Sainte-Foy	693,40	697,89	0,6
Beauport	707,59	725,01	2,5
Charlesbourg	819,63	925,20	12,9
Sillery	733,21	862,53	17,6
Municipalités de 50 000 habitants et plus	705,71	771,03	9,3
Villes-centres	554,17	607,83	9,7
Sherbrooke	527,24	561,51	6,5
Trois-Rivières	450,27	516,80	14,8
Hull	621,79	668,39	11,1
Chicoutimi	656,96	701,05	6,7
Montréal	662,16	707,02	6,3

(1) Comprend la taxe d'eau.

Source : Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, à partir des données de Statistique Canada et de la Société centrale d'hypothèque et de logement qui portent sur le nombre de logements parachevés entre 1981 et 1984, et des rapports financiers des municipalités concernées.

Entre 1978 et 1984, l'aide financière à la Ville de Québec passe de 25,2 à 0,9 pour cent des revenus totaux. Cette situation est conforme à l'objectif d'une plus grande autonomie fiscale des municipalités.[1]

Au cours de cette même période, l'augmentation des revenus de taxes foncières, faut-il le souligner, n'a pas entraîné une hausse équivalente du fardeau fiscal des contribuables et cela en raison du transfert de l'impôt foncier scolaire normalisé aux municipalités.

En 1984, la Ville de Québec, comme l'indique le tableau 2, retire l'essentiel de ses revenus de trois sources : les taxes foncières générales, la taxe d'affaires et les compensations tenant lieu de taxes sur les immeubles des gouvernements et sur ceux des réseaux. De ces trois sources, Québec puise 79,4 pour cent de ses revenus totaux. Le tableau 2 démontre une plus grande concentration des revenus à la Ville de Québec dès 1978. Une telle concentration, basée sur l'assiette foncière et ses dérivés, rend moins évidente la relation entre le niveau de certains services et la taxation municipale.

(1) Il y a lieu de préciser que les données qui figurent aux budgets municipaux sous-estiment l'aide financière accordée au secteur municipal puisque les subventions pour l'assainissement des eaux et le transport en commun sont versées aux communautés urbaines et aux commissions de transport. Il en va de même des subventions de nature capitale qui n'apparaissent pas aux budgets courants. Selon des données du secrétariat du Conseil du Trésor, l'aide financière conditionnelle aux municipalités passe de 386 M $ à 726,4 M $ de 1980-1981 à 1985-1986.

Il ne fait aucun doute que les compensations qui tiennent lieu de taxes jouent un rôle évident dans cette faible diversification des revenus de Québec. Toutefois, ce facteur n'explique pas toute la différence puisque les revenus élevés au chapitre des compensations auraient dû logiquement diminuer la part relative de l'impôt foncier.

Le poids relatif des taxes foncières générales

Selon le tableau 3, la Ville de Québec utilise les taxes foncières générales à peu près dans les mêmes proportions que les autres groupes de municipalités malgré que les compensations qui tiennent lieu de taxes représentent une part importante de ses revenus. Néanmoins, ces données sous-estiment le recours à la taxe foncière générale par la Ville de Québec en raison d'une forte concentration d'immeubles administratifs publics pour lesquels les gouvernements accordent des compensations basées sur la valeur foncière.

Cette forte utilisation des taxes foncières générales se traduit par un taux de taxe foncière qui n'a pas d'équivalent au Québec, soit 3,20 $ du 100 $ d'évaluation foncière imposable en 1984.

Le tableau 4 sur les revenus de taxes foncières générales résidentielles, par unité de logement occupé, montre, qu'entre 1982 et 1984, la Ville de Québec s'éloigne de tous les autres groupes de municipalités. En 1984, l'écart avec les municipalités de 50 000 habitants et plus et les autres villes-centres s'est élargi.

Les taxes de services

Les taxes de services comprennent les taxes prélevées pour l'alimentation en eau potable, les égoûts, la collecte et le traitement des ordures ménagères.

Tableau 5
Revenus des taxes de services
Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités et groupes de municipalités
1978-1984

	1978		1980		1982		1984		Taux de croissance 1978-1984
	000 $	%	000 $	%	000 $	%	000 $	%	%
CUQ sans Québec	13 075,0	12,5	18 094,4	12,5	24 913,5	13,9	32 175,8	15,1	**146,1**
Sainte-Foy	4 935,3	12,4	7 516,3	14,1	9 704,9	15,1	13 547,9	17,2	**174,5**
Beauport	2 178,0	12,8	2 981,0	12,6	3 512,5	11,6	4 304,6	12,1	**97,6**
Charlesbourg	2 705,7	13,8	3 389,2	12,6	5 235,1	15,3	6 331,0	16,1	**134,0**
Sillery	529,2	9,7	569,8	7,1	783,1	8,7	947,9	8,6	**79,1**
Municipalités de 50 000 habitants et plus	29 983,9	7,1	39 459,0	7,2	46 366,3	7,0	45 757,5	6,0	**52,6**
Villes-centres	8 758,3	8,5	10 575,7	7,7	14 059,1	8,2	15 256,7	7,6	**74,2**
Sherbrooke	3 773,5	10,9	4 477,9	10,1	4 919,4	8,9	4 705,0	7,6	**24,7**
Trois-Rivières	1 643,6	8,6	2 114,5	8,4	2 337,8	8,3	2 723,5	7,9	**65,7**
Hull	1 775,0	6,5	2 125,9	5,5	4 053,7	7,6	4 269,3	6,8	**140,5**
Chicoutimi	1 566,2	7,0	1 857,4	6,5	2 748,2	7,9	3 558,9	9,0	**127,2**
Montréal	89 149,0	11,6	96 621,1	9,9	99 928,3	8,6	90 131,6	7,1	**1,1**

(1) Ne comprend pas la taxe d'eau.

Source : Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec à partir des données contenues aux rapports financiers des municipalités concernées, 1985.

Tableau 6
Évolution des revenus de la taxe d'affaires
Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités et groupes de municipalités
1978-1984

	1978		1980		1982		1984		Taux de croissance 1978-1984
	000 $	rev. tot. %	000 $	rev. tot. %	000 $	rev. tot. %	000 $	rev. tot. %	%
CUQ sans Québec	5 558,5	5,3	8 522,8	5,9	11 730,2	6,5	13 190,4	6,2	**137,3**
Sainte-Foy	3 421,7	8,6	5 425,4	10,2	6 306,7	9,8	7 322,6	9,3	**114,0**
Beauport	444,6	2,6	719,9	3,0	1 674,2	5,5	1 797,9	5,0	**304,4**
Charlesbourg	657,7	3,3	891,8	3,3	1 315,9	3,8	1 316,0	3,3	**100,1**
Sillery	395,1	7,2	527,5	6,6	595,1	6,6	735,7	6,7	**86,2**
Municipalités de 50 000 habitants et plus	20 461,5	4,9	39 673,4	7,2	51 472,5	7,8	59 502,6	7,8	**190,8**
Villes-centres	4 987,6	4,8	5 641,6	4,1	7 788,3	4,5	8 298,0	4,2	**66,4**
Sherbrooke	1 955,1	5,6	2 268,0	5,1	2 788,8	5,1	2 923,0	4,7	**49,5**
Trois-Rivières	777,7	4,1	966,5	3,9	1 085,3	3,8	1 489,7	4,3	**91,5**
Hull	661,2	2,4	1 138,5	2,9	1 290,5	2,4	1 303,2	2,1	**97,1**
Chicoutimi	1 593,5	7,1	1 268,5	4,5	2 623,8	7,5	2 582,1	6,5	**62,0**
Montréal	62 666,0	8,1	109 384,2	11,7	137 154,0	11,8	155 390,2	12,3	**148,0**

Source: Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec à partir des données contenues aux rapports financiers des municipalités concernées, 1985.

En 1984, les taxes de services à la Ville de Québec ne représentent que 3,2 pour cent des revenus; par rapport à 1978, leur proportion n'a pas changé.

Cette source de revenus, selon le tableau 5, est très significative pour les municipalités de la Communauté urbaine de Québec puisqu'elle représente, en 1984, 15,1 pour cent des revenus. Par rapport à 1978, le taux de croissance est de 146,1 pour cent. Dans le cas des municipalités de 50 000 habitants et plus et des villes-centres, les taxes de services sont beaucoup moins importantes. Avec des taux de croissance respectifs de 52,6 et de 74,2 pour cent, leur part relative des revenus chute de 7,1 à 6 pour cent dans le premier cas et de 8,5 à 7,6 pour cent dans le second.

L'écart entre les municipalités de la Communauté urbaine, celles de 50 000 habitants et plus et les villes-centres s'explique, en partie, par le choix du mode de taxation du service de collecte et de traitement des ordures ménagères. En effet, six des onze municipalités de 50 000 habitants et plus n'utilisent pas de taxe de services à ce titre et, en 1984, 0,6 pour cent seulement de leurs revenus provient de cette source. Dans le cas des autres villes-centres, la proportion est également faible avec 1,8 pour cent alors qu'elle atteint 4,8 pour cent dans le cas des municipalités de la Communauté urbaine.

La taxe d'affaires

En 1984, la proportion des revenus de la Ville de Québec qui provient de la taxe d'affaires est de 9,5 pour cent. Dans l'ensemble des villes de la Communauté urbaine et dans les municipalités de 50 000 habitants et plus, les proportions s'établissent respectivement à 6,2 et à 7,1 pour cent. Dans les villes-centres, elle est de 4,2 pour cent.

Toutefois, depuis 1978, l'écart se rétrécit en raison d'une croissance beaucoup plus forte de cette source de taxation dans les municipalités de la Communauté urbaine (137,3 pour cent) et dans celles de 50 000 habitants et plus (190,8 pour cent). À la Ville de Québec, la hausse, beaucoup moins marquée, est de 87,2 pour cent, en raison d'un recours déjà important à cette source de revenus en 1978. L'utilisation de la taxe d'affaires dans les villes-centres diminue, en poids relatif, entre 1978 et 1984 ; le taux de croissance de cette source de taxation est plus faible que partout ailleurs. Le tableau 6 fait état de la situation.

Le tableau 7 traduit mieux le rendement de la taxe d'affaires par 100 $ d'évaluation foncière commerciale et industrielle uniformisée. Les revenus de la taxe d'affaires de la Ville de Québec sont élevés si on tient compte de l'importance réduite du secteur commercial et industriel dans l'évaluation foncière imposable. Une telle situation crée une pression beaucoup plus forte de la taxe d'affaires sur les entreprises commerciales et industrielles de Québec. En 1984, la taxe d'affaires correspond à un taux de taxe foncière industrielle et commerciale de 2,48 $ par rapport à 1,44 $ et 0,99 $ pour l'ensemble des autres municipalités de la Communauté urbaine et des municipalités de 50 000 habitants et plus et à 0,56 $ pour les villes-centres.

Tableau 7
Rendement de la taxe d'affaires par 100 $ d'évaluation foncière commerciale et industrielle uniformisée
Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités et groupes de municipalités
1982 et 1984

	1982	1984
CUQ sans Québec	1,29	1,44
Ste-Foy	1,24	1,45
Beauport	1,95	1,45
Charlesbourg	1,27	1,74
Sillery	0,71	1,12
Municipalités de 50 000 habitants et plus	1,23	1,11
Villes-centres	0,53	0,76
Sherbrooke	0,88	0,92
Trois-Rivières	0,32	0,48
Hull	0,24	0,23
Chicoutimi	0,93	0,86
Montréal	2,00	1,76

Source : Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec à partir des données contenues aux rapports financiers des municipalités concernées, 1985.

Les compensations qui tiennent lieu de taxes

Ce poste de revenus comprend toutes les formes de taxation municipale payées par les gouvernements du Québec et du Canada tant sur leurs immeubles administratifs que sur ceux des réseaux de l'Éducation et des Affaires sociales dans le cas du Québec et sur ceux des corporations de la Couronne dans le cas du gouvernement fédéral.

Tableau 8
Compensations tenant lieu de taxes versées par les gouvernements du Québec et d'Ottawa et les entreprises publiques
Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités et groupes de municipalités
1978-1984

	1978		1980		1982		1984		Taux de croissance 1978-1984
	Revenus 000 $	%	Revenus 000 $	%	Revenus 000 $	%	Revenus 000 $	%	%
Québec	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
CUQ sans Québec	5 358.8	5.1	22 099.3	15.3	27 437.1	15.3	34 618.9	16.2	**546,0**
Sainte-Foy	3 067.5	7.7	9 843.1	18.4	12 732.6	19.8	14 875.1	18.9	**384,9**
Beauport	1 120.0	6.6	4 691.4	19.9	5 614.7	18.5	6 994.1	19.6	**524,5**
Charlesbourg	318.2	1.6	2 732.3	10.2	3 078.6	9.0	4 512.7	11.5	**1 318,2**
Sillery	377.8	6.9	2 304.3	28.7	2 535.0	28.3	3 280.7	29.8	**768,4**
Municipalités de 50 000 habitants et plus	14 132.7	3.4	47 175.0	8.6	54 654.2	8.3	69 277.2	9.1	**390,2**
Villes-centres	8 639.9	8.3	22 783.8	16.7	30 555.1	17.8	36 035.5	18.1	**317,1**
Sherbrooke	1 534.8	4.4	7 135.7	16.0	8 971.6	16.3	9 573.1	15.4	**523,7**
Trois-Rivières	1 217.2	6.4	3 711.7	14.8	4 378.4	15.5	5 393.0	15.6	**343,1**
Hull	4 686.0	17.2	8 126.9	21.0	12 316.6	23.1	14 490.4	23.0	**209,2**
Chicoutimi	1 201.8	5.4	3 809.5	13.4	4 888.6	14.1	6 579.0	16.6	**447,4**
Montréal	33 041.0	4.3	119 936.1	12.9	151 636.8	13.1	155 286.6	12.3	**370,0**

Source: Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec à partir des données contenues aux rapports financiers des municipalités concernées, 1985.

Cette source de revenus a subi un réaménagement important lors de la mise en oeuvre de la réforme de la fiscalité municipale en 1980. Aussi, les données du tableau 8 traduisent des hausses substantielles de revenus à ce chapitre.

La part des compensations dans les budgets des villes de Hull et de Québec est nécessairement plus élevée en raison de la forte concentration d'immeubles administratifs publics sur leur territoire.

Certaines municipalités de la Communauté urbaine retirent de cette source une part significative de leurs revenus. Ainsi, en 1984, les compensations représentent respectivement 29,8, 19,6 et 18,9 pour cent des revenus de Sillery, Beauport et Sainte-Foy, en raison de la présence d'immeubles publics comme l'Université Laval dans les limites de Sainte-Foy et de Sillery, et l'Hôpital Robert Giffard sur le territoire de Beauport.

Entre 1978 et 1984, l'accroissement de cette source de revenus est moins marqué à Québec et à Hull que dans les autres municipalités. Cette situation s'explique par le fait que la bonification des compensations versées sur les immeubles des réseaux de l'Éducation et des Affaires sociales en 1980 a été plus importante que sur les immeubles administratifs. Après 1980, la croissance des compensations versées à la Ville de Québec est comparable à celle observée dans les autres groupes de municipalités.

Après avoir examiné les principaux postes de revenus, il est utile de comparer globalement l'effort fiscal[1] de la Ville de Québec avec celui des autres municipalités.

Le tableau 9 démontre que l'indice d'effort fiscal place la Ville de Québec nettement au-dessus de toutes les autres municipalités. Cet indice est également élevé dans plusieurs municipalités de la Communauté urbaine. Dans les villes-centres, à l'exception de Sherbrooke, le niveau de cet indice est comparable à celui qui prévaut dans les autres municipalités, notamment dans les municipalités de 50 000 habitants et plus.

Fait à signaler, l'indice d'effort fiscal de toutes les municipalités de la Communauté urbaine est en constante progression depuis 1980 malgré une croissance des revenus comparable à celle des autres groupes de municipalités. Il faut en conclure que les revenus de taxe y progressent plus vite que l'évaluation foncière.

L'évaluation foncière : la base de la taxation municipale

L'analyse de l'assiette foncière est indissociable de celle des revenus, surtout depuis 1980. Son évolution a une influence sur le potentiel fiscal d'une municipalité.

Selon le tableau 10, entre 1980 et 1985, la richesse foncière uniformisée s'accroît de 53,3 pour cent dans les municipalités de 50 000 habitants et plus, de 65 pour cent à Montréal, de 38,5 pour cent dans les villes-centres et de 51,9 pour cent dans l'ensemble du Québec. À la Ville de Québec, la hausse n'est que de 23,1 pour cent.

À quelques rares exceptions, cette faible hausse de la richesse foncière uniformisée est un phénomène propre à l'ensemble des municipalités de la Communauté urbaine de Québec. Ce phénomène ne peut être attribuable à une situation économique difficile puisque la région métropolitaine de Québec connaît une relative stabilité par rapport aux autres agglomérations du Québec. La faiblesse de la construction au cours des cinq dernières années explique sans doute en partie cette situation. La possibilité d'une dynamique du marché immobilier, différente de ce qui prévaut ailleurs au Québec, constitue une autre explication possible. Enfin, il est plausible également que le recours à des méthodes d'ajustement particulières des valeurs inscrites au rôle ait une influence sur le rythme de croissance de la richesse foncière.

[1] L'indice d'effort fiscal est défini comme le rapport du taux global de taxation d'une municipalité sur le taux global de taxation de l'ensemble des municipalités du Québec. Par convention, lorsque le taux global de taxation d'une municipalité correspond à celui de l'ensemble des municipalités, son indice est égal à 100.

Le tableau 11 démontre l'importance relative de l'évolution des cinq principaux éléments de la richesse foncière entre 1980 et 1985. Il s'agit de l'évaluation foncière imposable, de la valeur des immeubles du gouvernement du Québec et de ses réseaux et de la valeur des immeubles administratifs du gouvernement fédéral et de ses sociétés.

En 1985, l'évaluation foncière imposable représente respectivement 78,4 et 70,1 pour cent de la richesse foncière des villes de Québec et de Hull. Cette faiblesse de l'évaluation foncière imposable s'explique par une forte présence d'édifices gouvernementaux sur leur territoire. Dans les autres municipalités, à l'exception de Sillery et de Sainte-Foy, la part de l'évaluation foncière imposable est nettement plus élevée.

Un des aspects particuliers de la composition de la richesse foncière à Québec concerne l'importance relative de l'évaluation des immeubles des réseaux de l'Éducation et des Affaires sociales. En 1985, elle représente 8,3 pour cent de la richesse foncière contre 12,8 dans l'ensemble des autres municipalités de la Communauté urbaine et 9,1 à Montréal. Dans les autres villes-centres, cette proportion atteint 11 pour cent.

À propos de l'évolution des principaux éléments de la richesse foncière, peu de changements sont survenus entre 1980 et 1985. Dans la Ville de Québec, le seul mouvement significatif est lié à la perte d'importance relative de l'assiette foncière des immeubles administratifs du gouvernement du Québec qui chute de 11,8 à 9,8 pour cent au cours de la période.

Tableau 9
Évolution de l'indice d'effort fiscal[1]
Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités
1980-1985

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
CUQ sans Québec						
Ancienne-Lorette	104	124	132	139	138	133
Beauport	96	118	120	128	129	125
Cap-Rouge	100	103	106	114	115	133
Charlesbourg	97	115	120	124	134	129
Lac-Saint-Charles	82	80	90	94	91	87
Loretteville	110	109	124	133	131	122
Saint-Augustin-de-Desmaures	65	50	84	72	72	76
Saint-Émile	96	110	106	109	105	102
Sainte-Foy	103	105	107	113	115	112
Sillery	64	59	59	72	75	72
Val-Bélair	125	127	133	140	141	141
Vanier	95	111	113	114	123	126
Municipalités de 50 000 habitants et plus						
Brossard	92	83	80	77	75	77
Gatineau	100	112	120	130	124	117
Jonquière	72	85	84	89	77	79
Lasalle	131	128	131	129	119	118
Laval	136	131	127	120	120	125
Longueuil	120	124	118	118	116	109
Montréal-Nod	116	120	113	109	104	97
Saint-Hubert	139	152	143	140	128	125
Saint-Laurent	119	130	120	115	107	109
Saint-Léonard	124	123	117	125	125	115
Verdun	162	153	140	147	134	132
Villes-centres						
Sherbrooke	122	133	134	139	136	125
Trois-Rivières	101	103	99	107	113	108
Hull	94	93	111	110	113	104
Chicoutimi	101	103	107	113	117	114
Montréal	161	164	159	145	141	140

[1] L'indice d'effort fiscal est défini comme le rapport du taux global de taxation d'une municipalité sur le taux global de taxation de l'ensemble des municipalités du Québec. Par convention, lorsque le taux global de taxation d'une municipalité correspond à celui de l'ensemble des municipalités, son indice est égal à 100.

Source: Service des études et programmes de la Direction générale de l'administration financière du ministère des Affaires municipales.

Tableau 10
Évolution de la richesse foncière uniformisée[1]
Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités et groupes de municipalités
1980-1985

	1980 000 $	1982 000 $	1985 000 $	Taux de croissance 1980-1985	Taux de croissance 1982-1985
Autres municipalités de la CUQ					
Ancienne-Lorette	175 530,3	186 763,0	216 975,3	23,6	16,2
Beauport	835 524,4	863 123,3	1 025 741,5	22,8	18,8
Cap-Rouge	160 434,4	207 619,5	237 894,7	48,3	14,6
Charlesbourg	907 890,1	986 273,2	1 133 749,3	24,9	15,0
Lac Saint-Charles	72 172,7	79 774,6	96 403,6	33,6	20,8
Loretteville	181 998,8	192 865,3	218 081,5	19,8	13,1
Saint-Augustin-de-Desmaures	126 873,5	174 277,7	213 345,6	68,2	22,4
Saint-Émile	61 619,9	66 899,3	71 917,6	16,7	7,5
Sainte-Foy	1 655 918,0	1 851 787,5	2 109 615,3	27,4	13,9
Sillery	446 738,0	529 358,2	552 269,1	23,6	4,3
Val-Bélair	127 137,2	135 382,5	156 289,3	22,9	15,4
Vanier	138 431,2	153 735,5	179 178,9	29,4	16,6
CUQ sans Québec	4 890 268,4	5 427 859,5	6 211 461,8	27,0	14,4
Municipalités de 50 000 habitants et plus	14 432 661,7	17 171 225,0	22 120 616,1	53,3	28,8
Villes-centres	4 107 030,9	4 803 101,4	5 689 353,7	38,5	18,5
Sherbrooke	1 045 857,0	1 173 893,9	1 395 979,7	33,5	18,9
Trois-Rivières	763 641,4	932 521,6	1 055 430,7	38,2	13,2
Hull	1 504 822,4	1 679 360,5	2 072 174,9	37,7	23,4
Chicoutimi	792 710,1	1 017 325,3	1 165 768,4	47,1	14,6
Montréal	15 011 066,4	18 505 530,4	24 761 413,6	65,0	33,8
Ensemble du Québec	93 867 691,1	115 924 752,1	142 566 311,9	51,9	23,0

(1) La richesse foncière uniformisée comprend l'évaluation foncière imposable, l'évaluation à 100 % des immeubles administratifs du gouvernement du Québec, 80 % de l'évaluation des immeubles des universités, des CEGEP et du réseau des Affaires sociales, 40 % et 50 % de l'évaluation des écoles élémentaires et secondaires, selon les années, et l'évaluation des immeubles du gouvernement fédéral et des sociétés de la Couronne.

Source : Service des études et programmes, Direction générale de l'administration financière, ministère des Affaires municipales.

Le tableau 11 révèle également que, dans les municipalités de la Communauté urbaine, les divers éléments de la richesse foncière, à l'exception des entreprises du gouvernement fédéral, progressent à un rythme beaucoup plus lent que dans les municipalités de 50 000 habitants et plus et que dans les villes-centres.

À Québec, l'évaluation foncière uniformisée des immeubles administratifs du gouvernement du Québec demeure à peu près stationnaire entre 1980 et 1985. Dans les autres municipalités de la Communauté urbaine, la croissance est de 19,8 pour cent. Dans les autres villes-centres et à la Ville de Montréal, elle est nettement plus importante. Les municipalités de 50 000 habitants et plus sont les seules à connaître une baisse des valeurs dans cette catégorie d'immeubles.

Les données sur l'évaluation foncière imposable confirment les écarts déjà observés au plan de la richesse foncière. Concernant les immeubles des réseaux du gouvernement du Québec, les autres municipalités de 50 000 habitants et plus et la Ville de Montréal connaissent des taux de croissance supérieurs à ceux des autres municipalités.

Tableau 11
Évolution des éléments de la richesse foncière uniformisée
Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités et groupes de municipalités
1980 et 1985

1980

	Évaluation foncière imposable 000 $	%	Immeubles administratifs du Québec 000 $	%	Immeubles des réseaux Québec 000 $	%	Immeubles administratifs fédéraux 000 $	%	Entreprises du gouvernement fédéral 000 $	%
Ste-Foy	1 332 600,8	80,5	54 073,8	3,3	227 735,9	13,8	28 075,9	1,7	7 204,6	0,4
Beauport	658 559,5	72,5	1 828,4	0,2	149 255,2	16,4	377,6	—	5 931,4	0,7
Charlesbourg	868 516,4	95,7	3 460,4	0,4	32 100,9	3,5	984,4	0,1	—	—
Sillery	294 436,8	65,9	8 774,5	2,0	140 433,4	31,4	144,7	—	2 948,6	0,7
CUQ sans Québec	4 137 313,7	84,6	70 643,3	1,4	597 413,2	12,2	35 081,7	0,7	16 725,2	0,3
Municipalités de 50 000 habitants et plus	13 482 423,5	93,4	46 325,8	0,3	585 879,3	4,1	206 168,0	1,4	37 077,4	0,3
Villes-centres	3 282 911,4	79,9	21 598,5	0,5	450 536,0	11,0	303 449,8	7,4	47 060,8	1,1
Sherbrooke	843 857,3	80,7	5 072,6	0,5	187 888,4	18,0	8 358,8	0,8	—	—
Trois-Rivières	651 696,4	85,3	5 731,4	0,8	97 729,0	12,8	1 304,1	0,2	7 180,5	0,9
Hull	1 097 828,1	73,0	6 872,1	0,5	71 104,0	4,7	291 797,5	19,4	36 426,1	2,4
Chicoutimi	689 529,5	87,0	3 922,4	0,5	93 814,7	11,8	1 989,4	0,3	3 454,2	0,4
Montréal	13 035 503,7	86,8	179 371,3	1,2	1 494 551,2	10,0	156 420,3	1,0	145 219,9	1,0

Source : Compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec à partir des données contenues aux rapports financiers des municipalités concernées, 1985.

1985

	Évaluation foncière imposable 000 $	%	Immeubles administratifs du Québec 000 $	%	Immeubles des réseaux Québec 000 $	%	Immeubles administratifs fédéraux 000 $	%	Entreprises du gouvernement fédéral 000 $	%
Ste-Foy	1 695 427,7	80,4	61 118,7	2,9	300 359,0	14,2	31 832,7	1,5	15 518,3	0,7
Beauport	844 303,5	82,3	1 839,2	0,2	169 632,8	16,5	1 054,0	0,1	3 943,3	0,4
Charlesbourg	1 063 369,0	93,8	13 361,4	1,2	54 563,4	4,8	—	—	831,1	0,1
Sillery	361 309,8	65,4	5 604,2	1,0	182 436,3	33,0	277,4	0,1	2 641,5	0,5
CUQ sans Québec	5 252 081,2	84,6	84 631,3	1,4	794 751,4	12,8	38 498,9	0,6	24 674,2	0,4
Municipalités de 50 000 habitants et plus	20 537 928,4	92,8	38 470,0	0,2	1 076 435,0	4,9	391 555,8	1,8	12 253,0	0,1
Villes-centres	4 453 513,1	78,3	87 894,3	1,5	627 854,4	11,0	468 755,1	8,2	49 246,0	0,9
Sherbrooke	1 152 337,1	82,5	10 365,3	0,7	222 811,8	16,0	3 409,0	0,2	6 997,0	0,5
Trois-Rivières	879 673,5	83,3	45 575,5	4,3	118 465,9	11,2	3 801,7	0,4	7 914,1	0,7
Hull	1 452 447,4	70,1	15 528,5	0,7	122 656,6	5,9	458 593,1	22,1	22 781,1	1,1
Chicoutimi	969 055,1	83,1	16 424,9	1,4	163 920,2	14,1	2 951,3	0,3	11 553,8	1,0
Montréal	21 610 337,7	87,3	433 223,2	1,7	2 252 633,6	9,1	282 485,6	1,1	182 196,8	0,7

Les services municipaux

Après avoir analysé les dépenses et les revenus, cette section traite de la Ville de Québec, pourvoyeuse de services.

Le tableau sur l'évolution des coûts relatifs aux fonctions municipales[1] donne, pour la période 1978-1984, une vue d'ensemble du coût de certaines fonctions qui totalisent plus de 85 pour cent du budget de la Ville de Québec.

[1] Malgré la normalisation des pratiques comptables introduites par le ministère des Affaires municipales, la comparaison des coûts par service comporte certains écueils mais n'en offre pas moins d'intéressantes indications.

LES EFFECTIFS ET LA MASSE SALARIALE

La rémunération du personnel et les contributions de l'employeur aux divers régimes d'avantages sociaux des employés municipaux

Tableau 1
Évolution des coûts relatifs aux fonctions municipales
Ville de Québec
1978-1984

	Coûts totaux 1978 000 $	%	Coûts totaux 1984 000 $	%	Variation
Administration générale	21 681,5	19,1	33 547,4	16,6	
Sécurité publique	21 466,1	18,9	30 050,2	14,8	
Transport	12 715,7	11,2	23 104,7	11,4	
Hygiène du milieu	5 828,1	5,1	11 487,0	5,7	
Loisirs et culture	8 499,7	7,5	12 821,3[1]	6,3	
Frais de financement	26 512,8	23,4	39 729,4	19,6	
Quote-part à la Communauté urbaine	5 217,6	4,6	12 103,3	6,0	
TOTAL	101 921,5	89,8	162 843,3	85,4	
Coûts totaux	113 490,8	100,0	202 374,9	100,0	

[1] Les dépenses de la Commission de l'Exposition provinciale ne sont pas comprises.
Source: États financiers de la Ville de Québec

Tableau 2
Évolution des effectifs permanents de la Ville de Québec
1980-1985

	Année 1980	1981	1982	1983	1984	1985	Variation
Cadres et professionnels	191	201	199	196	199	212	
Cols blancs	549	561	542	548	569	564	
Cols bleus	705	697	697	666	647	632	
Policiers	391	383	371	368	366	350	
Pompiers	362	350	332	318	298	294	
TOTAL	2 198	2 192	2 141	2 096	2 079	2 052	

Source: Ville de Québec

représentent 43,7 pour cent du budget de la Ville de Québec en 1984, soit une diminution de 1,9 pour cent par rapport à 1980. Pour la même période, le nombre des employés permanents de la ville passe de 2 198 en 1980 à 2 079 en 1984. Il est actuellement de 2 052 employés.

Cette baisse des effectifs explique notamment la diminution de la part relative de la masse salariale qui, par rapport aux dépenses totales de la ville, passe de 39 pour cent en 1980 à 35 pour cent en 1984. Cette baisse d'employés permanents touche les cols bleus, les policiers et les pompiers, tandis que le nombre des cadres, des professionnels et des cols blancs augmente.

Le nombre d'employés permanents par 1 000 habitants, en dépit d'une baisse, demeure élevé à la Ville de Québec. En 1984, il est de 12,69 employés comparativement à un ratio variant de 4,10 à 11,58 employés pour les autres villes étudiées au tableau sur le nombre d'employés permanents par 1 000 habitants.

En 1984, le pourcentage des contributions de la ville aux divers régimes d'avantages sociaux des employés, par rapport à sa masse salariale, est de 26 pour cent alors qu'il varie entre 12 et 19 pour cent pour d'autres villes au Québec, à l'exception de Montréal où le taux est identique. Le coût élevé du régime de retraite des employés municipaux de la Ville de Québec explique en partie ces écarts de même que les contributions additionnelles que la ville doit verser pour éponger son déficit actuariel évalué à 129 M $ au 31 décembre 1983. En 1984, la ville a versé 6,5 M $ pour combler une partie de ce déficit, en plus de la contribution de 10,09 pour cent de sa masse salariale au régime de pension de ses employés.

Tableau 3
Nombre d'employés permanents par 1 000 habitants
Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités
1984

	Nombre d'employés	Population 1984	Nombre d'employés par 1 000 habitants
Québec	**2 079**	**163 800**	
Beauport	255	62 200	
Sainte-Foy	679	68 400	
Charlesbourg	287	69 900	
Montréal[1]	11 645	1 005 000	
Hull	563	55 100	
Trois-Rivières	419	50 000	
Sherbrooke	774	73 000	
Chicoutimi	326	60 460	
Laval	2 063	273 000	
Longueuil	712	124 700	

(1) La donnée exclut les effectifs policiers intégrés à la Communauté urbaine de Montréal.

Sources: Nombre d'employés: données fournies par les villes.
Population: estimations du Bureau de la statistique du Québec pour 1984.

Tableau 4
Contributions de l'employeur
par rapport à la rémunération du personnel
Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités
1984

	Contributions de l'employeur 000 $	Rémunération du personnel 000 $	%
Québec	**18 414**	**70 097**	
Beauport	1 617	9 547	
Sainte-Foy	2 897	23 253	
Charlesbourg	1 914	10 026	
Montréal[1]	106 437	415 093	
Hull	2 991	20 387	
Trois-Rivières	2 352	14 282	
Sherbrooke	4 378	26 275	
Chicoutimi	2 264	12 224	
Laval	11 106	68 139	
Longueuil	2 984	24 423	

Sources: États financiers des municipalités.

LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

La sécurité publique comprend principalement les services de police et de protection contre les incendies. De 1978 à 1984, ce poste budgétaire a connu une hausse de près de 40 pour cent à la Ville de Québec, 64,6 pour cent dans les villes-centres, 81,9 pour cent dans les autre municipalités de la Communauté urbaine et 95,4 pour cent dans les municipalités de 50 000 habitants et plus.

En 1984, la Ville de Québec et les villes-centres affectent une part plus importante de leurs dépenses au financement des activités reliées à la sécurité publique. Mais pour toute la période, de 1978 à 1984, ces dépenses passent de 18,9 à 14,8 pour cent à la Ville de Québec et de 18 à 15,5 pour cent dans les villes-centres.

En 1984, la Ville de Québec verse 110 $ per capita ou 263 $ par unité de logement pour le maintien de ses services policiers. Ces dépenses sont parmi les plus élevées au Québec. Il en est de même pour l'importance de ses dépenses par rapport à la richesse foncière uniformisée.

Tableau 5
Évolution des coûts relatifs à la sécurité publique
Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités
1978-1984

	Coûts totaux 1978		Coûts totaux 1984		Variation 1978-1984
	000 $	%	000 $	%	
Québec	**21 466,1**	**18,9**	**30 050,2**	**14,8**	
CUQ sans Québec	10 368,8	10,3	18 859,7	9,3	
Municipalités de 50 000 habitants et plus[1]	29 494,2	12,8	57 633,2	13,2	
Villes-centres sans Montréal	18 383,9	18,0	30 258,8	15,5	

[1] Ces municipalités sont Laval, Longueuil, Saint-Hubert, Brossard, Gatineau et Jonquière.

Source: États financiers des municipalités

Tableau 6
Évolution des coûts relatifs au transport
Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités
1978-1984

	Coûts totaux 1978		Coûts totaux 1984		Variation 1978-1984
	000 $	%	000 $	%	
Québec	**12 715,7**	**11,2**	**23 104,7**	**11,4**	
CUQ sans Québec	13 718,2	13,6	23 562,9	11,6	
Municipalités de 50 000 habitants et plus[1]	44 126,0	10,9	62 163,7	8,6	
Villes-centres	13 423,1	13,1	22 492,3	11,5	
Montréal	73 147,0	9,6	122 949,7	9,9	

[1] Ces municipalités sont Laval, Longueuil, Saint-Hubert, Verdun, Lasalle, Saint-Laurent, Saint-Léonard, Montréal-Nord, Brossard, Gatineau et Jonquière.

Source: États financiers des municipalités

Toujours en 1984, la Ville de Québec compte 2,23 policiers par 1 000 habitants comparativement à 2,52 à la Communauté urbaine de Montréal, 2,38 à Trois-Rivières, 1,98 à Hull et 1,89 à Sherbrooke. Dans d'autres municipalités de la Communauté urbaine de Québec, le taux d'encadrement varie entre 0,97 à Charlesbourg et 1,96 à Sainte-Foy.[1]

En 1984, pour chaque centimètre de précipitation, les coûts d'enlèvement de la neige par kilomètre de rue sont plus élevés à Montréal et à Québec, avec respectivement 97 $ et 86 $. La répartition des dépenses de 74 $ per capita et de 178 $ par unité de logement place cependant Québec en tête. Les coûts d'enlèvement de la neige représentent 6 pour cent des dépenses de la Ville de Québec en 1984, soit un des taux les plus élevés au Québec. Le volume de précipitation, la topographie de la ville et le mode d'enlèvement de la neige expliqueraient ces écarts.

Tableau 7
Évolution des coûts relatifs à l'hygiène du milieu
Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités
1978-1984

	Coûts totaux 1978		Coûts totaux 1984		Variation 1978-1984
	000 $	%	000 $	%	
Québec	**5 828,1**	**5,1**	**11 487,0**	**5,7**	
CUQ sans Québec	10 362.1	10.3	20 354.3	10.0	
Municipalités de 50 000 habitants et plus	32 570.8	8,0	62 916.6	8,7	
Villes-centres	8 580.2	8.4	14 977.8	7.7	
Montréal	37 036,0	4,8	45 726.4	3.7	

Source: États financiers des municipalités

Au plan des dépenses de protection contre les incendies, la Ville de Québec compte 1,81 pompier par 1 000 habitants et ses dépenses per capita sont de 74 $ et de 177 $ par unité de logement. Les dépenses de la Ville se comparent à celles de Sherbrooke et de Montréal.

LES SERVICES RELATIFS AU TRANSPORT

Ce poste comprend les dépenses reliées à la voirie municipale, l'enlèvement de la neige, l'éclairage des rues, la circulation et le stationnement.

De 1978 à 1984, les dépenses de la Ville de Québec ont augmenté de 81,7 pour cent comparativement à 71,8 pour cent pour celles de la Communauté urbaine de Québec, à 68 pour cent pour les villes-centres et à 40,9 pour cent pour les villes de 50 000 habitants et plus.

L'HYGIÈNE DU MILIEU

Ce poste budgétaire comprend les dépenses relatives au fonctionnement des systèmes d'aqueduc et d'égoûts ainsi que les frais associés à l'enlèvement et au traitement des ordures ménagères.

De 1978 à 1984, la hausse de ces dépenses est de 97,1 pour cent à Québec alors qu'elle est de 74,6 pour cent dans les villes-centres et de 23,5 pour cent à Montréal. Les municipalités de la Communauté urbaine de Québec et celles de 50 000 habitants et plus suivent la Ville de Québec de très près avec des hausses respectives de 96,4 et 93,2 pour cent.

[1] Le service de la protection publique intègre également le service des incendies.

En 1984, les dépenses per capita et par unité de logement relatives au traitement des ordures ménagères sont plus élevées dans les municipalités de la région de Québec. Ainsi, les coûts par unité de logement dans les villes de Québec, Sainte-Foy, Beauport et Charlesbourg varient entre 86 $ et 105 $.

Tableau 8
Évolution des coûts relatifs aux loisirs et à la culture Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités 1978-1984

	Coûts totaux 1978		Coûts totaux 1984		Variation 1978-1984
	000 $	%	000 $	%	
Québec[1]	**8 499,7**	**7,5**	**12 821,3**	**6,3**	
CUQ sans Québec	7 266,6	7,2	14 347,6	7,0	
Municipalités de 50 000 habitants et plus	32 446,0	8,0	55 810,0	7,7	
Villes-centres	10 913,6	10,7	19 432,8	9,9	
Montréal	63 190,0	8,3	67 254,5	5,4	

[1] Les dépenses de la Commission de l'Exposition provinciale ne sont pas comprises.
Source: États financiers des municipalités

LES LOISIRS ET LA CULTURE

De 1978 à 1984, la progression des coûts de la Ville de Québec relatifs aux loisirs et à la culture a été inférieure à celle qu'ont connue les municipalités de la Communauté urbaine de Québec, les villes-centres et les municipalités de 50 000 habitants et plus.

Les taux d'augmentation des coûts reliés aux loisirs et à la culture varient entre 6,4 pour cent à Montréal, 50,8 pour cent à Québec et 97,4 pour cent pour les autres municipalités de la Communauté urbaine. Les coûts per capita sont cependant plus élevés à Québec, soit 78 $, comparé à respectivement 72 $, 67 $ et 65 $ pour les villes de Sainte-Foy, Montréal et Sherbrooke.

LE FINANCEMENT ET LA DETTE

Pour la période de 1978 à 1984, la Ville de Québec connaît une hausse des coûts reliés aux frais de financement inférieure à ceux des municipalités de la Communauté urbaine, des villes centres et des municipalités de 50 000 habitants et plus. Seule la Ville de Montréal connaît une progression de dépenses inférieure à la Ville de Québec. Les autres municipalités de la Communauté urbaine de Québec se démarquent nettement des municipalités comparées avec une hausse de 135 pour cent.

En 1984, les coûts per capita relatifs aux frais de financement sont cependant plus élevés à Sainte-Foy et à Québec, avec respectivment 277 $ et 240 $. La dette obligataire de la Ville de Québec passe de 189 M $ en 1980 à 239 M $ au 31 octobre 1985, soit une augmentation de 26,3 pour cent. Elle progresse de 18,3 pour cent au cours de la seule année 1985.

En 1984, la dette per capita est de 1 236 $ et passe à 1 462 $ au 31 octobre 1985. Le taux de la dette obligataire de la ville, par rapport à sa richesse foncière uniformisée, se situe à 5,8 pour cent en 1984, soit en deçà de la moyenne des municipalités comparées. Ce taux augmente à 6,5 pour cent au 31 octobre 1985.

La quote-part de la Ville de Québec à la Communauté urbaine

De 1978 à 1984, les contributions de la Ville de Québec aux coûts de la Communauté urbaine et de la Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec passent de 5,2 M $ à 12,1 M $, soit une augmentation de 132 pour cent alors que celles des autres municipalités passent de 7,3 M $ à 17,7 M $, une augmentation de 140 pour cent.

Essentiellement, la hausse des dépenses est survenue en 1979 et 1980 lorsque la Communauté a commencé à réclamer une quote-part pour les travaux d'assainissement des eaux. Les coûts par capita varient de 74 $ pour la Ville de Québec à 119 $ pour Sillery.

Tableau 9
Évolution des coûts relatifs aux frais de financement Ville de Québec en comparaison avec d'autres groupes de municipalités 1978-1984

	Coûts totaux 1978		Coûts totaux 1984		Variation 1978-1984
	000 $	%	000 $	%	
Québec	**26 512,8**	**23,4**	**39 294,4**	**19,4**	
CUQ sans Québec	23 432,7	23,3	55 078,4	27,0	
Municipalités de 50 000 habitants et plus	98 214,3	24,2	170 356,1	23,5	
Villes-centres	24 459,1	23,9	43 334,0	22,2	
Montréal	176 494,0	23,1	226 246,0	18,2	

Source: États financiers des municipalités

Tableau 10
Tableau comparatif de la dette obligataire par rapport à la richesse foncière uniformisée et per capita Ville de Québec en comparaison avec d'autres municipalités 1984-1985

	Dette par rapport à la richesse foncière uniformisée		Coût per capita[4]
	Dette[2] au 31/12/84 %	Dette[3] au 31/10/85 %	
Québec	**5,8**	**6,5**	
Sainte-Foy	4,2	4,4	
Beauport	6,6	6,0	
Charlesbourg	6,1	5,5	
Montréal	5,0	5,9	
Sherbrooke[1]	5,9	5,7	
Trois-Rivières	3,8	3,7	
Chicoutimi	5,8	6,0	
Hull	4,3	4,1	
Laval	5,5	6,4	
Longueuil	6,0	5,1	

(1) La dette du réseau d'électricité n'est pas incluse.
Sources: (2) *États financiers des municipalités.*
(3) *Données fournies par les municipalités.*
(4) *Prévision de population du Bureau de la statistique du Québec, 1984*

Une ville-centre, une capitale

Une des causes fréquemment citées pour expliquer les difficultés financières de la Ville de Québec est sa situation de ville-centre dans la région métropolitaine. L'argumentation repose pour l'essentiel sur le fait que la ville fournit des services à des non résidents et qu'elle n'obtient en retour qu'un dédommagement partiel et insuffisant.

Cette argumentation n'est pas nouvelle et plusieurs études économiques ont cherché à lier de tels « effets de débordement »[1] aux dépenses supplémentaires qu'encourent les villes-centres. Ces études sont à l'origine d'une thèse sur l'exploitation de la ville-centre qui cherche à expliquer son niveau plus élevé de dépenses et de taxation par les coûts additionnels nets que génèrerait la présence des « navetteurs ».[2]

EXPLOITATION DE LA VILLE-CENTRE

La thèse sur l'exploitation de la ville-centre fut principalement développée aux États-Unis au début des années 1950. Plusieurs études américaines ont tenté de relier le niveau des dépenses de la ville-centre à l'importance relative de la population qui réside en banlieue ou d'évaluer l'impact fiscal du déplacement des navetteurs.

Récemment, une étude de l'I.N.R.S.-Urbanisation visait à déterminer si les Montréalais subventionnent les banlieusards.

La thèse est plausible mais difficile à vérifier de façon empirique. Un bref survol de la documentation pertinente révèle des difficultés sérieuses pour évaluer la part des coûts et bénéfices d'une ville-centre qu'occasionnent les navetteurs. Ces difficultés peuvent conduire à des conclusions variables parfois même opposées.

Au nombre des difficultés méthodologiques, il y a celle d'évaluer correctement la portion du coût des différents services municipaux qui est imputable aux « navetteurs »[3]. Que dire par ailleurs de la contribution indirecte des « navetteurs » aux revenus de la ville-centre à partir de l'évaluation foncière industrielle et commerciale? Faut-il parler d'augmentation ou de diminution de la valeur foncière imposable associée à l'achalandage et à la circulation automobile? Comment comptabiliser les coûts sociaux qui résultent de la congestion des quartiers centraux?

Ces difficultés aident à comprendre pourquoi la thèse sur l'exploitation de la ville-centre a été confirmée par d'aucuns puis contredite par d'autres qui soutiennent plutôt que les problèmes financiers des villes-centres viennent des coûts d'exploitation trop élevés. Dans ce contexte, il nous semble assez illusoire de vouloir trancher définitivement la question de l'exploitation de la ville-centre par une analyse strictement comptable de revenus et de dépenses.

D'autres facteurs explicatifs pourraient être également retenus pour expliquer le niveau de dépenses et d'effort fiscal des villes-centres. De façon générale, ces facteurs ont déjà été évoqués dans les sections précédentes, qu'il s'agisse de leurs caractéristiques socio-économiques communes ou de leur profil fiscal et financier.

LE REVENU MOYEN DES MÉNAGES

L'un de ces facteurs est l'écart croissant entre le revenu moyen des ménages des villes-centres et celui des banlieues. Pour l'illustrer, il suffit de comparer la croissance du revenu moyen par ménage à Québec, Montréal, Hull, Sherbrooke et Trois-Rivières à la croissance du revenu moyen par ménage de la région métropolitaine.

---

(1) Traduction littérale de l'expression anglaise « spill-over effects ».

(2) Il s'agit des banlieusards qui viennent travailler, étudier, magasiner, se divertir ou se restaurer dans la ville-centre.

(3) La consommation de services d'un navetteur varie selon le but, la fréquence et la durée de ses déplacements.

Le tableau sur l'évolution du revenu moyen par ménage révèle que celui-ci a augmenté légèrement plus vite à Québec que dans les autre villes-centres et qu'il se situe au 4e rang en 1981. Ce tableau montre également une concentration plus forte des ménages à revenu moyen dans les villes de Québec et de Montréal que dans les autres capitales régionales retenues.

Par ailleurs, dans les villes-centres, la croissance du revenu moyen par ménage est inférieure à celle des régions métropolitaines. L'écart entre le revenu moyen des ménages de banlieue et celui des villes-centres s'accroit donc même si ce phénomène est beaucoup plus récent à Hull, Sherbrooke, Trois-Rivières et Chicoutimi.

Le revenu plus faible des ménages peut entraîner des dépenses additionnelles. C'est notamment le cas pour le logement social et la rénovation domiciliaire. Le tableau 2 permet de comparer les contributions que verse la Ville de Québec à son office municipal d'habitation à celles que versent les autres municipalités de la Communauté urbaine. Les sommes versées représentent un coût de 7,90 $ per capita et sont compensées par les taxes perçues (2,9 M$) sur les immeubles administrés par l'office.

Tableau 1
Évolution du revenu moyen par ménage
Ville de Québec en comparaison avec d'autres villes-centres
1971-1981

	1971		1981		1971-1981
	$	c/a[1]	$	c/a[1]	Taux de croissance
Montréal	8 510	0.86	19 366	0.80	127.5
Hull[2]	9 873	0.98	21 787	0.88	120.6
Sherbrooke	8 831	0.99	20 207	0.96	128.8
Trois-Rivières	8 572	0.98	19 465	0.94	127.0
Chicoutimi	9 592	n.d.	21 815	0.95	127.4

[1] c/a: Revenu moyen des ménages de la ville-centre sur celui des ménages de l'agglomération ou de la région métropolitaine de recensement.

[2] Le revenu moyen des ménages a Hull a été compare avec celui de la partie québecoise de l'agglomération de Hull-Ottawa.

Source: Bureau de la statistique du Québec et compilations de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, 1985.

Il est plus difficile d'évaluer l'impact de la rénovation domiciliaire qui génère aussi des rentrées fiscales pour les municipalités. Comme les dépenses à caractère social sont un élément mineur des budgets municipaux, le revenu des ménages a probablement un impact plus significatif sous l'angle des revenus. Il a assurément une influence à moyen terme sur la progression de l'évaluation résidentielle et sur la richesse foncière d'une ville.

Tableau 2
Déficit d'exploitation des offices municipaux d'habitation et contributions des villes de la CUQ
1984

	Déficit d'exploitation[1]	Contribution des villes	Coût per capita
Autres municipalités de la CUQ[2]	5 167 061 $	516 706 $	1,80 $

[1] Dix pour cent du déficit est asumé par les villes, l'autre portion du déficit étant assumée par la Société d'habitation du Québec.

[2] À l'exception des villes de Cap-Rouge et de Saint-Augustin dont les opérations n'ont débuté qu'en 1985.

Source: Données fournies par la Société d'habitation du Québec.

L'INDICE DE RICHESSE FONCIÈRE

En 1985, la richesse foncière uniformisée[1] des municipalités du Québec est de 21 876 $ per capita. Ce montant correspond à l'indice de richesse foncière de l'ensemble des municipalités qui, par convention, est fixé à 100.

Comme l'indique le tableau 3, l'indice de richesse foncière de Québec dépasse légèrement celui de l'ensemble des municipalités de la Communauté urbaine et se compare avantageusement à celui des villes-centres, à l'exception de Hull et de Montréal.

Tableau 3
Indice de richesse foncière pour 1985

Ensemble des municipalités de la CUQ	**99**
Ancienne-Lorette	75
Beauport	76
Cap-Rouge	110
Charlesbourg	75
Lac Saint-Charles	72
Loretteville	67
Saint-Augustin-de-Desmeures	117
Saint-Émile	60
Sainte-Foy	142
Sillery	198
Val Bélair	56
Vanier	78
Montréal	**113**
Villes-centres	
Hull	112
Sherbrooke	89
Trois-Rivières	97
Chicoutimi	87

En 1985, l'indice de richesse foncière de l'ensemble des municipalités de la Communauté urbaine de Québec est bien inférieur à celui des municipalités de la Communauté urbaine de Montréal (120) et de la Communauté régionale de l'Outaouais (121). La progression moins rapide de l'évaluation foncière uniformisée dans les municipalités de la Communauté urbaine de Québec n'y est sans doute pas étrangère.

Les écarts de richesse foncière sont assez importants au sein des municipalités de la Communauté urbaine. Les villes de Sillery, Sainte-Foy, Cap-Rouge et la municipalité de Saint-Augustin-de-Desmaures ont un indice de richesse foncière supérieur à celui de Québec. À Beauport et à Charlesbourg, l'indice de richesse foncière correspond à 75 pour cent du potentiel fiscal moyen de l'ensemble des municipalités du Québec.

Enfin, l'indice de richesse foncière ne comprend pas l'assiette foncière qui est exempte de toute forme de taxation. À Québec, 12 pour cent de la valeur inscrite au rôle est exempte de taxe. Cette proportion est comparable à celle des villes-centres mais généralement plus élevée que celle des municipalités de banlieue.

LES DÉPENSES PARTICULIÈRES

La Ville de Québec contribue au financement de certains organismes ou supporte en partie le coût de certains équipements qui desservent une très large clientèle. Les dépenses reliées à la Commission de l'Exposition provinciale, au Centre municipal des congrès et à la gare intermodale sont de cette catégorie.

La Commission de l'Exposition provinciale gère tous les édifices municipaux du Parc de l'exposition, y compris le Colisée. La piste de courses est sous la juridiction de la Commission mais gérée par la firme Hippobec Inc.

[1] Voir définition au tableau 10 de la section sur les revenus.

Les dépenses d'exploitation de la Commission de l'Exposition provinciale sont intégrées au budget de la ville depuis 1981 et elles représentent une dépense de l'ordre de 60 $ per capita en 1984. Tenant compte des contributions au service de la dette et des revenus correspondants, le coût net est de 10,55 $ per capita en 1984. Les mesures annoncées au budget de la Ville de Québec de 1986 visent l'autofinancement de la Commission.

Propriété de la Ville de Québec, le Centre municipal des Congrès est administré par la compagnie Québec Hilton — Place Québec Ltée. L'entente entre la ville et la compagnie prévoit que les bénéfices nets du Centre sont répartis également entre les parties tandis que les pertes nettes sont temporairement assumées par la compagnie et remboursées avant toute distribution des bénéfices nets dûs à la Ville. Le coût net assumé par la ville, soit les contributions municipales au service de la dette du centre moins les profits d'exploitation, se situe aux environs de 600 000 $ depuis 1980. En 1984, le coût net assumé par la ville est de 3,79 $ per capita.

Il n'est pas possible d'évaluer avec précision l'impact sur le budget de la réalisation de la gare intermodale. L'impact sur le service de la dette serait de l'ordre de 1,6 M $, sous réserve des modalités de versement des subventions et des conditions de financement à long terme du projet.

Ce relevé des dépenses particulières de la Ville de Québec n'est évidemment pas exhaustif puisqu'il s'arrête aux équipements d'envergure métropolitaine. Les dépenses associées à la revitalisation du centre-ville et les coûts additionnels pour fournir certains services municipaux dans le Vieux-Québec mériteraient sans doute une attention particulière. Il en est de même des dépenses liées au statut de capitale.

Il est facile d'admettre que le rôle de capitale implique, ne serait-ce qu'au plan de la sécurité publique et de l'accueil des visiteurs de marque, des dépenses additionnelles. Toutefois le rôle de capitale comporte également des avantages évidents en raison de l'impact économique de la présence gouvernementale.

Il ne nous est pas apparu opportun dans cet état de situation de chercher à évaluer les dépenses additionnelles et les revenus supplémentaires qui seraient imputables au statut de capitale de la Ville de Québec.

La réponse à une telle question requière d'ailleurs une identification beaucoup plus précise des coûts des différents services municipaux que seule la ville est en mesure de fournir.

Conclusion

La Ville de Québec connaît de nouveau une période difficile aggravée cette fois par un ralentissement de la croissance démographique, une concurrence économique beaucoup plus vive, une remise en question du développement de l'industrie gouvernementale et les effets de politiques défavorables aux villes traditionnelles.

Un bilan démographique négatif dans un contexte d'étalement urbain et de dispersion résidentielle, et une perte d'influence comme pôle de développement économique constituent des signes manifestes des problèmes vécus par la Ville de Québec. Il en résulte une érosion de sa richesse foncière, un fardeau fiscal plus lourd pour ses contribuables et un niveau élevé de dépenses municipales générées en partie par ses fonctions de capitale, de ville-centre et de cité patrimoniale.

Quelles sont les voies d'avenir pour la Ville et la région? Comment susciter une véritable concertation régionale tout en reconnaissant à chaque municipalité de la région la légitimité de son autonomie et la responsabilité de son développement? Dans ce cadre, quels doivent être le statut et le rôle de la Communauté urbaine? Quelle complémentarité doit s'établir entre une ville-centre et les autres municipalités d'une agglomération? Quelles sont les fonctions propres à une capitale? Quelles sont les attentes de la collectivité à son endroit? Quelles sont les responsabilités des gouvernements fédéral et provincial?

Voilà quelques interrogations qui doivent guider notre réflexion lors des audiences publiques, occasion par excellence de manifester notre solidarité et de faire le point sur l'avenir de la Ville de Québec et de la région.